

A1 21 62

ARRÊT DU 24 NOVEMBRE 2021

**Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public**

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ;

en la cause

X _____, recourant, représenté par Maître Frédéric Wuest

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, 1950 Sion, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose le recourant à la **COMMUNE DE A** _____, autre autorité

(droit des constructions ; ordre de remise en état des lieux)

recours de droit administratif contre la décision du 24 février 2021

Faits

A. X _____ est propriétaire de la parcelle n° 1219, folio 8, du cadastre de l'ancienne commune de B _____ (devenue commune de A _____ depuis le 1^{er} janvier 2021), sise au lieu-dit « La Crêta ». Ce bien-fonds de 903 m² est rangé partiellement (343 m²) en zone à bâtir et pour le solde en zone à protéger selon le plan d'affectation des zones et le règlement communal des constructions (ci-après : RCC) adoptés par l'assemblée générale de C _____, le 26 avril 1999, et approuvés par le Conseil d'Etat, le 15 septembre 1999.

B. Le 15 octobre 2019, l'administration communale de B _____ a transmis à la Commission cantonale des constructions (CCC) un dossier photographique pour porter à sa connaissance (conformément à l'article 55 al. 4 de la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 [LC ; RS/VS 705.1]) l'existence de travaux entrepris par X _____ sur la portion de sa parcelle sise en zone à protéger, lesquels n'avaient fait l'objet d'aucune autorisation de construire. Ces photographies laissaient apparaître la réalisation de murets en pierres, d'une surface pavée en béton, d'un escalier en bois et de plusieurs cadres en bois destinés à l'aménagement d'un potager.

Le 17 octobre 2019, la CCC a notifié à X _____ un ordre d'arrêt des travaux. Il a rappelé que les travaux d'aménagements extérieurs constatés (murets, palissade, escaliers, pavage, etc.) étaient en cours d'exécution sur la partie non constructible, située en zone de protection du paysage, soit dans une zone à protéger au sens de l'article 17 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700), sans être au bénéfice d'une autorisation de construire. Ces travaux devaient donc être immédiatement arrêtés dans l'attente d'une décision future de la CCC. La CCC a également fixé à X _____ un délai pour se déterminer.

Les 21 octobre 2019 et 13 novembre 2019, ce dernier a répondu par l'intermédiaire de son bureau d'architectes (D _____ SA, de siège social à Bovernier). Dans sa lettre du 13 novembre 2019, à laquelle était joint un rapport contenant des photographies prises avant et après la réalisation des travaux, D _____ SA a exposé ceci : « Nous ne sommes pas à même de juger les travaux exécutés mais remarquons que ceux-ci ont rendu la parcelle plus agréable à regarder et à habiter. Les modifications ont consisté en la création d'un replat en bord de forêt afin de pouvoir organiser un potager à côté de vignes existantes, le mur de soutènement a été remis à neuf et les escaliers d'accès au jardin ont aussi été remis à neuf. La terrasse a été aplanie afin de recevoir des chaises de jardin, une table ainsi qu'une balançoire pour les enfants ».

Une vision locale a été effectuée le 3 décembre 2019 par un inspecteur de la police des constructions (E _____), en présence de X _____ et de l'architecte responsable (F _____). Il ressort du rapport dressé le 9 décembre 2019 par l'inspecteur qu'avaient notamment été constatés : la construction en cours d'une clôture avec base et piliers en béton ; la réalisation d'un radier d'environ 40 à 50 m² ; la réalisation d'un mur de soutènement en pierres préfabriquées d'une hauteur maximum de 160 cm pour une longueur de 15 à 20 mètres (remplacement d'un muret en pierres de 40-50 cm de haut) ; la réalisation de murs en pierres naturelles ; la mise en place d'une palissade en limite avec la parcelle n° 1220 (H d'une hauteur de 200 cm et d'une largeur de 5 à 6 m) ; l'aménagement de tablards pour potager (cadre en bois, la terre végétale devant encore être livrée) ; le bétonnage du talus côté maison (partiellement en zone à bâtir) ; la réalisation d'un dallage en pavé béton préfabriqué. Ce rapport indique encore que « L'escalier en pierres, existant au nord de la maison a été refait en béton (zone à bâtir), celui qui était prévu au sud, en zone protégée, ne sera pas réalisé selon X _____ » et que « Selon le propriétaire, le plan des aménagements prévoyait encore l'installation d'une cabane de jardin et l'aménagement d'une piste de pétanque ».

Donnant suite à une demande de renseignements complémentaires émanant de l'inspecteur, D _____ SA a répondu ceci, le 30 décembre 2019 : « Le radier d'environ 40 m² doit servir de terrasse ; la barrière avec base et piliers en béton armé sont prévus afin d'éviter que la fille de X _____ ne tombe dans l'escalier d'accès à la terrasse ; la palissade doit protéger la vie privée de Madame et Monsieur X _____ et les mettre à l'abri des regards ; le bétonnage a été effectué afin de réduire les coulées d'eau dans la maison ; le terrain de pétanque sera aménagé sur le haut de la parcelle ; la balançoire est d'un modèle démontable ; la cabane de jardin sera aussi d'un modèle démontable en bois ». D _____ SA a ajouté : « Il est évident que certaines de ces constructions demanderont un permis de construire et que nous le ferons dès qu'une réponse positive de vos services nous parviendra ».

Le 8 janvier 2020, la CCC a sollicité une prise de position auprès du Service du développement territorial (SDT) ainsi que du Service des forêts, des cours d'eau et du paysage (SFCEP). Le 22 janvier 2020, le SFCEP a délivré un préavis « positif avec conditions » s'agissant des aspects intéressant la forêt, mais a par contre délivré un préavis négatif pour ceux ressortant du paysage. Il a motivé sa position en exposant qu'une partie des aménagements se situaient en zone de protection du paysage d'importance communale (articles 17 LAT et 23 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987 [LcAT ; RS/VS 701.1]) et que tant ceux déjà effectués (barrière avec base

et piliers en béton armé, bétonnage du talus, murs en pierres préfabriquées, tablars pour potager, dallage en pavé) que ceux prévus (terrain de pétanque, cabane de jardin, escalier sud) n'étaient pas conformes à l'article 124 RCC qui prévoit que « Aucune construction n'est autorisée dans la zone de protection absolue selon le plan de zone ». Le SDT, quant à lui, a rendu un préavis négatif, le 3 février 2020. Il a motivé sa position par le fait que les constructions litigieuses ne pouvaient pas bénéficier de la dérogation prévue à l'article 24 LAT car, d'une part elles n'étaient pas imposées par leur destination hors de la zone à bâtir, d'autre part des intérêts prépondérants liés notamment à la protection du paysage s'y opposaient.

C. Par décision du 11 mars 2020, expédiée au propriétaire le 16 suivant, la CCC a rendu un ordre de remise en état des lieux conforme au droit. Elle a d'abord exposé que les travaux constatés (notamment réalisation de murets de soutènement permettant la réalisation d'aplanies, construction de terrasses en dur [radier en béton, pavage], mise en place d'une palissade, d'une clôture avec base et pilastre en béton et bétonnage d'un talus) concernaient des aménagements extérieurs de loisirs et d'agrément soumis à autorisation de construire au sens des articles 22 al. 1 LAT, 34 et 16 ss de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions (OC ; RS/VS 705.100). La CCC a ensuite estimé qu'une régularisation (cf. article 57 al. 3 LC) était d'emblée exclue, d'une part car aucune autorisation ordinaire n'était possible s'agissant d'un projet non conforme à la zone qui visait à protéger le site du point de vue paysager, d'autre part car aucune autorisation dérogatoire ne pouvait entrer en ligne de compte. En effet, les constructions et les aménagements effectués dans la partie mise sous protection de la parcelle avaient pour but, comme le signalait d'ailleurs l'architecte de X _____, de rendre la parcelle « plus agréable à habiter ».

La CCC a aussi rappelé que le SFCEP avait délivré un préavis négatif au regard de l'article 124 RCC. Elle a pour le reste considéré que l'ordre de remis en état des lieux respectait le principe de proportionnalité car une construction illégale réalisée hors de la zone à bâtir violait fondamentalement le droit fédéral et que l'intérêt public au rétablissement de l'état antérieur l'emportait largement sur les intérêts patrimoniaux du constructeur. Ici, la réalisation illicite des constructions et aménagements litigieux ne constituait pas une dérogation insignifiante car le perturbateur avait procédé, en zone protégée, à la construction d'une clôture et d'un radier en béton, d'un mur de soutènement en arc de cercle, réalisé en éléments préfabriqués, à la réalisation d'un second muret en pierres naturelles, à l'aménagement d'aplanies, à la mise en place d'une palissade, au bétonnage du talus entre la maison d'habitation et la première aplanie, à la réalisation d'un dallage en pavés de béton préfabriqués et à l'aménagement de cadres en bois pour la plantation de potagers. Tous ces

aménagements avaient été réalisés par pure convenance personnelle. De plus, les autorités avaient été placées devant le fait accompli. Au terme de son examen, la CCC a fixé à X _____ un délai au 31 juillet 2020 afin de procéder à la remise en état des lieux conforme au droit (c'est-à-dire « à la démolition et à l'évacuation des éléments réalisés en béton [radier, clôture, bétonnage du talus], réalisés en éléments préfabriqués [terrasse, murs de soutènement, palissade], à la suppression du murs en pierres d'une hauteur de 60 à 80 cm, réalisé dans la partie supérieure de la parcelle, à la restitution d'un muret en pierres naturelles d'environ 50 cm de haut à l'emplacement du muret démonté, à la suppression des cadres en bois sis sur la parcelle n° 1219, folio 8, au lieudit « la Crêta », aux coordonnées 2'608'435 / 1'128'730 sur le territoire de la commune de B _____ ; il conviendra également de restituer à la parcelle en question ses courbes originelles et de procéder à une revégétalisation naturelle du sol/prairie »).

D. Le 16 avril 2020, X _____ a contesté cette décision auprès du Conseil d'Etat. Après avoir sollicité différents moyens de preuve (son interrogatoire, une inspection locale et le dépôt du dossier de la CCC), il a invoqué une violation de l'article 57 LC, aux motifs qu'il ignorait que les travaux effectués étaient soumis à autorisation de construire et qu'une démolition engendrerait pour lui un préjudice financier important car il « perdrait la totalité des montants investis (environ 70'000 fr.) et devrait au surplus payer la remise en état qui peut être estimée à plusieurs dizaines de milliers de francs ». Il a également requis l'octroi d'un délai supplémentaire pour compléter son recours administratif. Cette possibilité a été accordée par l'organe chargé de l'instruction du recours (soit le Service administratif et juridique [SAJ]). Dans son recours complémentaire du 20 juillet 2020, X _____ a ajouté que « L'entreprise active dans le domaine du paysagisme » mandatée en 2019 pour entreprendre les travaux litigieux ne l'avait à aucun moment mis en garde sur la nécessité d'obtenir une autorisation de construire ou sur le fait que la surface en question était hors zone à bâtir. Bien plus, elle lui avait « à plusieurs reprises imposé des choix, notamment quant à la hauteur du muret préfabriqué ». Il a précisé que le coût des travaux effectués s'était élevé à 93'614 f. 15 et qu'une remise en état ne pourrait se faire en raison de l'opposition des voisins, lesquels avaient accepté de laisser les engins nécessaires passer par leur parcelle voisine pour accéder à celle de X _____, ce qui ne serait plus le cas vu la détérioration de leurs relations. X _____ a enfin reproché à la CCC « de ne pas avoir examiné si certains éléments (une partie des murets, notamment le muret en pierre, ou des aplanies) pouvaient être modifiés afin d'être conformes au droit, respectivement si une remise en état partielle était admissible ». Il a conclu à l'annulation de l'ordre de mise en état sous suite de frais et dépens à la charge du fisc.

Le 18 août 2020, l'autorité communale a déposé son dossier et proposé de rejeter le recours.

Le 26 août 2020, la CCC a produit son dossier complet et a proposé le rejet du recours sous suite de frais et dépens, renvoyant pour le reste aux considérants de sa décision du 11 mars 2020.

Le 16 septembre 2020, X _____ a fait parvenir au SAJ un devis, établi par G _____ SA, évaluant le montant des travaux de démolition à 78'535 fr. 80.

Le 2 novembre 2020, X _____ a estimé que le préavis du SFCEP ne semblait pas mentionner le mur en pierres naturelles dans les aménagements non conformes devant être supprimés et a demandé que l'impact sur le paysage des différents aménagements réalisés, qu'il juge « peu importants », soit pris en compte dans la pesée des intérêts en lien avec l'ordre de remise en état des lieux.

E. Par décision du 24 février 2021, expédiée le 26, le Conseil d'Etat a rejeté le recours administratif sous suite de frais et dépens. Après avoir écarté les moyens de preuve, il a d'abord estimé que X _____ ne pouvait pas invoquer sa bonne foi dès lors qu'ayant fait appel à un architecte, il ne pouvait pas ignorer que des travaux réalisés hors zone à bâtir étaient soumis à autorisation. Le Conseil d'Etat a ensuite considéré que l'ordre de remise en état des lieux était conforme au principe de la proportionnalité. En effet, dans le cas particulier, les dérogations à la règle n'étaient pas mineures puisqu'elles avaient notamment pour objet la construction, en zone protégée, d'une clôture et d'un radier en béton, d'un mur de soutènement en arc de cercle (réalisé en éléments préfabriqués), la réalisation d'un second muret en pierres naturelles, l'aménagement d'aplanies, la mise en place d'une palissade, le bétonnage du talus entre la maison d'habitation et la première aplanie, la réalisation d'un dallage en pavés de béton préfabriqués et l'aménagement de cadres en bois pour la plantation de potagers. De plus, les intérêts publics majeurs que constituent la préservation des zones non constructibles, et en particulier les zones à protéger, et la distinction fondamentale entre espace bâti et non bâti l'emportaient sur l'intérêt de X _____ à maintenir les travaux effectués. S'ajoutait à cela que ce dernier avait placé les autorités devant le fait accompli. Dans ces circonstances, les inconvénients financiers entraînés par la remise en état devaient céder le pas au respect de la réglementation sur les constructions. Au reste, le rétablissement de l'état antérieur, à tout le moins d'un état s'y approchant, n'apparaissait pas techniquement impossible. Le Conseil d'Etat a enfin exposé que la question d'une remise en état partielle des lieux ne se posait pas vu la teneur de l'article 124 RCC et le préavis du SFCEP qui ne laissaient aucune place pour l'ensemble des constructions litigieuses dans la zone de protection.

F. Le 9 avril 2021, X _____ a déposé auprès de la Cour de céans un recours contre ce prononcé, formulant ses conclusions de la manière suivante :

« Plaise au Tribunal cantonal de dire et statuer :

Principalement :

1. Le recours est admis.
2. La décision du 24 février 2021 du Conseil d'Etat est nulle, voire annulée.

Subsidiairement :

1. Le recours est admis.
2. La décision du 24 février 2021 du Conseil d'Etat est annulée.
3. Les travaux sur la parcelle N° 1219 sont régularisés.

En tout état de cause :

1. Les frais sont à la charge de l'Etat du Valais.
2. Une juste indemnité à titre de dépens est allouée à X _____.

Dans son recours, à l'appui duquel il a requis différents moyens de preuve (son interrogatoire, une inspection des lieux et l'édition du dossier du Conseil d'Etat), X _____ a d'abord invoqué une « absence d'intérêt public ou inopportunité du règlement », au motif que « la CCC et le Conseil d'Etat n'ont pas analysé la finalité, les valeurs et les caractéristiques du paysage à protéger sur la parcelle N° 1219 ». De son point de vue, comme sa parcelle « fait partie du cadastre viticole » et qu'il n'existe « aucune zone-tampon » entre la partie de sa parcelle située en zone à bâtir et celle située en zone de protection, il faut tenir compte du fait que les travaux litigieux « s'intègrent harmonieusement dans le contexte bâti et non bâti alentour et se justifient en rapport à la zone agricole ». Il a ajouté que « S'il existe un intérêt public au maintien de la zone protégée sur la parcelle N° 1219, il n'a pas été suffisamment étayé par la CCC et le CE ». X _____ a ensuite reproché à l'autorité précédente de ne pas avoir examiné « l'application de l'article 24 LAT, subsidiairement 24c LAT, et la possibilité d'autoriser la totalité ou une partie des travaux litigieux ». Il a encore invoqué une violation des principes de la proportionnalité et de la bonne foi, estimant que le Conseil d'Etat aurait dû « prendre en considération chaque élément bâti séparément et cas échéant octroyer l'autorisation pour les éléments pouvant être jugés acceptables ». D'après lui, le muret en pierres naturelles et le mur de soutènement sont « nécessaires à la sécurité de la parcelle » ; les escaliers sont indispensables pour transporter des machines, en l'absence de route d'accès, sur cette même parcelle ; la clôture a pour vocation « de préserver l'intégrité corporelle de sa fille » ; le rétablissement des courbes originelles de la parcelle est « illusoire et impossible à mettre en œuvre » et une révégétalisation en prairie de basse altitude « créerait un terrain favorable à l'établissement

de tiques à proximité de maison d'habitation en résidence principale » ; quant au cadre en bois pour le potager, situé à côté de vignes existantes, il « respecte les prescriptions de hauteur puisqu'il est inférieur à 1.5 m ». X _____ a enfin invoqué une « régularisation des travaux pour des raisons sanitaires et de sécurité ».

Le 17 mai 2021, la commune de A _____ a renoncé à se déterminer.

Le 26 mai 2021, le Conseil d'Etat a simplement renvoyé aux considérations émises dans sa décision du 24 février 2021 et a proposé le rejet du recours de droit administratif sous suite de frais et dépens. A son envoi était jointe une prise de position de la CCC du 19 mai 2021, similaire à celle du Conseil d'Etat, ainsi que son dossier complet.

Le 31 mai 2021, la Cour de céans a fixé à X _____ un délai pour présenter d'éventuelles remarques complémentaires. Il n'a toutefois pas fait usage de cette faculté.

Considérant en droit

1. Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 79a al. 1 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA ; RS/VS 172.6]).

2. A titre de moyens de preuve, le recourant a sollicité son interrogatoire, une inspection des lieux et l'édition du dossier du Conseil d'Etat.

2.1 La procédure administrative est en principe écrite et le recourant n'a pas le droit inconditionnel à faire valoir son point de vue par oral (arrêt du Tribunal fédéral 8C_90/2020 du 17 novembre 2020 consid. 4.3.3). En outre, une autorité peut renoncer à procéder à une mesure d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1).

2.2 En l'espèce, le recourant s'est exprimé à maintes reprises par écrit (les 21 octobre 2019, 13 novembre 2019, 30 décembre 2019, 16 avril 2020 [recours administratif], 16 septembre 2020, 2 novembre 2020 et 9 avril 2021 [recours de droit administratif]) et par oral (lors de la vision locale effectuée le 3 décembre 2019 en présence de l'inspecteur de la police des constructions). Son interrogatoire est donc superflu. Quant à la « vision locale », elle n'est pas essentielle pour le fond de la cause puisque le dossier

à disposition du Tribunal contient une carte tirée du système d'information géographique vsgis.ch (cf. p. 83 du dossier de la CCC) et de nombreuses photographies des lieux et, plus particulièrement, des constructions et installations litigieuses (cf. les 38 clichés pris par l'inspecteur de la police des constructions le 3 décembre 2019 et les 15 clichés transmis par D _____ SA à la CCC le 13 novembre 2019). Ces deux moyens de preuve sont donc rejetés. Le dossier du Conseil d'Etat, lui, a été produit le 26 mai 2021.

3. Dans un premier grief, le recourant, après avoir cité les articles 17 LAT et 124 RCC, invoque une « absence d'intérêt public ou inopportunité du règlement ».

Le présent recours de droit administratif relève du droit des constructions (remise en état des lieux), de sorte qu'il échappe au champ d'application de l'article 78 let. b LPJA. Partant, mal fondé, le grief est, sous cet angle, irrecevable.

S'agissant de la critique - toute générale - tirée d'une soi-disant absence d'intérêt public au maintien de la zone protégée sur la parcelle n° 1219, la recevabilité de ce grief est fort douteuse au regard des exigences de motivation (cf. articles 80 al. 1 let. c et 48 LPJA) qui imposent au recourant, puisqu'il doit exister un lien entre la motivation du recours et la décision attaquée, de se positionner par rapport aux considérants de l'autorité précédente, en expliquant pour quelles raisons les motifs articulés sont, de son point de vue, contraires au droit (arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2020 du 30 janvier 2020 consid. 2 ; ACDP A1 20 152 du 12 avril 2021 consid. 1.2). De toute manière, le grief devrait être rejeté. En effet, il est établi que toutes les travaux litigieux ont été réalisés sur la partie de la parcelle sise en zone « de protection absolue » selon le but circonscrit à l'article 124 RCC. L'utilisation de l'adjectif « absolu » renforce clairement la volonté communale de laisser la zone en question vierge de toute construction, ce pour des intérêts prépondérants liés notamment à la séparation des espaces bâtis et non bâtis ainsi qu'à la préservation du paysage. Le fait que la parcelle n° 1219 fasse aussi partie du cadastre viticole ne change rien à ce constat. Au demeurant, l'existence de ces intérêts publics majeurs ressort clairement du préavis paysager négatif du SFCEP (cf. *supra*, consid. B) auquel se sont référés tant le Conseil d'Etat (p. 2 et 7) que la CCC (p. 5), ce à juste titre puisque si un tel préavis n'a pas, à l'instar de tout avis émanant d'un organe spécialisé, un caractère contraignant pour une autorité décisionnelle, il n'en constitue pas moins une appréciation émanant de spécialistes qui ne peut être remise en cause sans motifs sérieux et objectifs (ACDP A1 21 8 du 28 juillet 2021 consid. 9.1). Or, ces conditions ne sont pas réunies dans le cas particulier. Le recourant n'a d'ailleurs pas démontré le contraire. Pour le reste, la question de l'examen des intérêts publics à préserver sera analysée plus loin (cf. *infra*, consid. 5).

4. Dans un second grief, le recourant estime pouvoir bénéficier d'une autorisation dérogatoire au sens de l'article 24 LAT, « subsidiairement de l'article 24c al. 4 LAT ».

4.1. L'article 24 LAT régit les exceptions prévues hors de la zone à bâtir. Selon cette disposition, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation, en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, lorsque sont réunies deux conditions. D'une part, l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a). D'autre part, aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Ces conditions sont cumulatives (arrêt du Tribunal fédéral 1C_292/2019 du 12 mai 2020 consid. 5.2).

L'implantation d'une construction est imposée par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT, lorsqu'un emplacement hors de la zone à bâtir est dicté par des motifs techniques, des impératifs liés à l'exploitation d'une entreprise, la nature du sol ou lorsque l'ouvrage est exclu de la zone à bâtir pour des motifs particuliers. Il suffit que l'emplacement soit relativement imposé par la destination: il n'est pas nécessaire qu'aucun autre emplacement n'entre en considération. Il doit toutefois exister des motifs particulièrement importants et objectifs qui laissent apparaître l'emplacement prévu plus avantageux que d'autres endroits situés à l'intérieur de la zone à bâtir (ATF 141 II 245 consid. 7.6.2). Seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion de préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément (ATF 136 II 214 consid. 2.1).

L'examen du caractère relativement imposé par sa destination de l'emplacement implique une pesée de l'ensemble des intérêts en présence, pesée qui se recoupe avec celle imposée par l'art. 24 let. b LAT (ATF 141 II 245 consid. 7.6.2). L'application du critère de l'art. 24 let. a LAT doit toutefois être stricte, dès lors qu'elle contribue à l'objectif de séparation du bâti et du non-bâti (ATF 124 II 252 consid. 4a). Le principe de séparation entre zone à bâtir et zone inconstructible, de rang constitutionnel, est en effet une préoccupation centrale de l'aménagement du territoire (ATF 115 Ib 148 consid. 5c p. 151; arrêt 1C_131/2019 du 17 juin 2019 consid. 3.2.1 et les arrêts cités). Son respect revêt donc une importance toute particulière et il y a lieu d'être extrêmement restrictif dans l'admission de dérogations à la règle légale (arrêt du Tribunal fédéral 1C_292/2019 précité consid. 5.2).

4.2. En l'occurrence, le recourant ne conteste pas avoir construit, sur la portion sise en zone à protéger de sa parcelle, une clôture, un radier en béton, un mur de soutènement en arc

de cercle (réalisé en éléments préfabriqués), un second muret en pierres naturelles. Il a également aménagé des aplanies, mis en place une palissade, bétonné le talus entre sa maison d'habitation et la première aplanie, réalisé un dallage en pavés de béton préfabriqués et aménagé des cadres en bois pour la plantation de potagers. Ces ouvrages, soumis à autorisation de construire selon les articles 34 LC et 16 à 18 OC et qui sont modifient sensiblement l'aspect du site et les profils du terrain, n'ont strictement aucun lien avec la « zone de protection absolue » décrite à l'article 124 RCC et sa vocation de protection et de préservation du paysage qui exclut toute construction. La consultation des photographies figurant au dossier est suffisamment éloquente pour démontrer l'absence d'identité paysagère entre l'ancien et le nouvel état de la portion située en zone à protéger. Au contraire, comme l'ont concédé tant D _____ SA (cf. sa lettre du 13 novembre 2019 [« Les travaux exécutés ont rendu la parcelle plus agréable à regarder et à habiter »]) que le recourant lui-même (p. 7 *in initio* de son recours de droit administratif [« X _____ a aménagé sa parcelle en vue de l'améliorer esthétiquement »]), les ouvrages litigieux ont été érigés pour de purs motifs de convenance personnelle, ne sont aucunement nécessaires à un usage d'habitation et ne visent pas une meilleure intégration dans le paysage. Dès lors, force est d'admettre qu'ils ne sont pas conformes à l'affectation de la zone à protéger, de sorte qu'une dérogation au sens de l'article 24 LAT n'est pas envisageable.

Il semble ici utile de rappeler au recourant que la clause de besoin, selon laquelle, hors zone, toute construction doit être adaptée, par ses dimensions et son implantation, aux besoins objectifs du propriétaire ou de l'exploitant (ATF 132 II 10 consid. 2.4), vaut aussi pour les constructions et installations sises dans les zones à protéger au sens de 17 LAT (Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016, n. 11 ad art. 17 LAT) et que les mesures de protection portant sur les objets mentionnés à l'article 17 al. 1 LAT poursuivent un intérêt public important (Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, *op. cit.*, n. 4 ad art. 17 LAT). En effet, au regard de cette disposition, certains paysages jouissent d'une protection particulière, qui consiste soit dans la conservation de l'état existant, soit dans un rétablissement de l'état ancien (Zufferey/Romy, la construction et son environnement en droit public, 2^{ème} éd. 2017, p. 129). De plus - il est important d'insister sur ce point - l'application du critère de l'art. 24 let. a LAT doit être très rigoureuse et, comme la loi valaisanne (article 23 al. 1^{er} LcAT) a le même contenu que l'article 17 al. 1^{er} LAT, il faut en déduire que les communes disposent d'une grande marge de manœuvre quant à la manière de protéger leur patrimoine (Aurélien Wiedler, la protection du patrimoine bâti, thèse Berne 2019, p. 463).

Le recourant ne peut pas plus obtenir une dérogation fondée sur l'article 24c LAT puisque cette disposition n'est pas applicable aux constructions illicites (arrêt du Tribunal fédéral 1C_486/2015 du 24 mai 2016 consid. 2.1.1), comme dans le cas particulier.

Partant, mal fondé, le grief est rejeté.

5. Dans un troisième grief, le recourant invoqué une violation des principes de la proportionnalité et de la bonne foi.

5.1.1 Lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit. Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, qui préserve différents intérêts publics, est de rang constitutionnel; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 Cst. Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte. Si des constructions illégales, contraires au droit de l'aménagement du territoire, sont indéfiniment tolérées en dehors de la zone constructible, le principe de la séparation du bâti et du non-bâti est remis en question et un comportement contraire au droit s'en trouve récompensé (arrêt du Tribunal fédéral 1C_60/2021 du 27 juillet 2021 consid. 3.1). S'ajoute à cela que la remise en état poursuit encore d'autres intérêts publics, à savoir par exemple la limitation du nombre et des dimensions des constructions en zone agricole (ATF 132 II 21 consid. 6.4) ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (arrêt 1C_76/2019 du 28 février 2020 consid. 7.1).

Selon la jurisprudence, l'autorité peut renoncer à un ordre de démolition, conformément au principe de la proportionnalité, si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit (ATF 132 II précité consid. 6). Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a).

5.1.2. Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent

obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2).

Dans le cadre de la jurisprudence relative aux comportements contradictoires de l'administration, autre aspect du principe de la bonne foi, le respect des règles de la bonne foi par l'administration doit être examiné selon des critères objectifs, indépendamment de la personne des agents en cause; aussi l'administration peut-elle être rendue responsable d'un comportement contradictoire, même si celui-ci est dû à des personnes différentes, au besoin à l'insu des unes et des autres (ATF 121 I 181 consid. 2a; arrêt 1C_60/2021 consid. 3.3).

5.2. En l'occurrence, il faut d'emblée relever que le recourant, qui a recouru aux services de professionnels pour réaliser les travaux discutés dans la présente affaire, soit d'un architecte pour le dessin des aménagements et d'une entreprise de paysagisme pour l'exécution des travaux, ne peut pas se prévaloir de sa bonne foi tant il aurait pu et dû déceler la nécessité de déposer une demande d'autorisation de construire (dans ce sens, voir arrêt du Tribunal fédéral 1C_276/2016 du 2 juin 2017 consid. 3.3). D _____ SA en était parfaitement consciente puisque dans son courrier du 30 décembre 2019 elle a reconnu que « Il est évident que certaines de ces constructions demanderont un permis de construire ». Il semble d'ailleurs tout aussi évident que des aménagements extérieurs occasionnant un coût de près de 100'000 fr. ne sont pas insignifiants et que, partant, ils ne peuvent qu'être soumis à autorisation de construire.

Ensuite - il est nécessaire d'insister sur ce point -, les dérogations à la règle n'étaient pas mineures puisqu'elles avaient notamment pour objet la construction, en zone protégée, d'une clôture et d'un radier en béton de 40 m², d'un mur de soutènement en arc de cercle (réalisé en éléments préfabriqués) de 160 cm de haut sur une longueur de 15 à 20 mètres, la réalisation d'un second muret en pierres naturelles, l'aménagement d'aplanies, la mise en place d'une palissade de 200 cm de haut sur 5 à 6 mètres de large, le bétonnage du talus entre la maison d'habitation et la première aplanie, la réalisation d'un dallage en pavés de béton préfabriqués et l'aménagement de cadres en bois pour la plantation de potagers. Vu leur ampleur et leur réalisation en zone protégée, une régularisation de ces travaux (art. 57

al. 1 1^{ère} phrase LC), réalisés sans autorisation en violation crasse de la LC, du RCC et de la LAT, est exclue.

De plus, l'intérêt public lésé est particulièrement important, en tant qu'il porte sur la préservation des zones non constructibles, et en particulier la zone de protection du paysage, intérêt public qui doit être privilégié à l'intérêt privé du recourant au maintien de la situation actuelle, alors que ce dernier a placé les autorités devant le fait accompli, en dérogeant de manière majeure aux règles applicables s'agissant de la réalisation de constructions et d'aménagements extérieurs de fort grande envergure en zone protégée. L'ordre de remise en état constitue ainsi une mesure adéquate, apte à atteindre le but visé et ne portant à la propriété du recourant qu'une atteinte limitée compte tenu de l'intérêt public visé. Il est ainsi conforme au principe de la proportionnalité.

S'agissant enfin des inconvénients financiers invoqués par le recourant (coût des travaux + de démolition), d'une part ils ne revêtent, dans un ordre de remise en état des lieux, aucun poids particulier (ACDP A1 17 58 du 11 juillet 2019 consid. 6.3.2 ; ACDP A1 20 39 du 12 juillet 2021 consid. 3.1 [affirmant qu'une remise en état, hors zone, de 284'000 fr. pouvait être exigée]) ; d'autre part, il ne faut pas oublier qu'ici, les différents frais afférents aux travaux de grande envergure litigieux ont été engagés alors que le recourant ne pouvait pas ignorer la nécessité d'obtenir une autorisation de construire pour ceux-ci. Ils ne peuvent donc que céder le pas à l'intérêt public décrit plus haut.

Il s'ensuit que l'ordre de remise en état, parfaitement conforme au droit, doit être confirmé.

Par conséquent, mal fondé, le grief est rejeté.

6. Dans un quatrième et dernier grief, le recourant invoque une « régularisation des travaux pour des raisons sanitaires et de sécurité (art. 16 OC) ».

Contrairement à ce que soutient le recourant et comme le montrent, au contraire, très bien les photographies prises « avant » et « après les travaux » (cf. lettre de D _____ SA du 13 novembre 2019), les constructions et aménagements litigieux modifient complètement l'aspect extérieur global du paysage situé en zone protégée. Comme relevé plus haut (cf. *supra*, consid. 4.2), ils ont été effectués par pure convenance personnelle, sans égard pour la préservation de la nature. Cette constatation scelle le sort du grief, qui est rejeté.

7. Au vu de ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. a et 60 al. 1 LPJA).

8. Les frais de la cause, fixés principalement sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., sont mis à la charge du recourant (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/VS 173.8). Il n'a, pour le reste, pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X _____.
3. Aucun dépens n'est alloué.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Frédéric Wuest, avocat à Sierre, pour le recourant, à la commune de A _____, au Conseil d'Etat, à Sion, et à l'Office fédéral du développement territorial ARE, 3003 Berne.

Sion, le 24 novembre 2021.