

A1 24 30

**ARRÊT DU 12 NOVEMBRE 2024**

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

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges ; Raquel Rio, greffière,

**en la cause**

**X** \_\_\_\_\_, recourant, représenté par Maître Timothée Zermatten, avocat, à Sion

**contre**

**CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, COMMUNE DE Y** \_\_\_\_\_, autre autorité, et **Z** \_\_\_\_\_, tiers concerné

(construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 18 octobre 2023

## Faits

**A.** Z \_\_\_\_\_ est propriétaire de la parcelle n° 10373 (1233 m<sup>2</sup>), plan n° 5, au lieu-dit « A \_\_\_\_\_ » de la commune de Y \_\_\_\_\_ (ci-après : la commune). Cette parcelle est colloquée en zone agricole selon le plan d'affectation des zones (PAZ) et l'art. 80 du règlement communal des constructions (ci-après : RCC) adoptés par le Conseil général le 19 juin 2006 et homologués par le Conseil d'Etat le 6 décembre 2006. Elle est également inventoriée comme surface d'assolement (SDA).

X \_\_\_\_\_ exploite à l'année un cheptel d'équidés sur la parcelle n° 10373 et bénéficie de paiements directs. Le 18 février 2014, la Commission cantonale des constructions (CCC) lui a délivré une autorisation de construire pour la réalisation d'un hangar agricole et d'une écurie.

Le 23 novembre 2021, la commune et la CCC ont été informées que des travaux de remblayage étaient en cours sur la parcelle n° 10373. La commune a contacté le bureau d'ingénieurs B \_\_\_\_\_ SA afin qu'il contrôle les aménagements réalisés. Cette société s'est à son tour adressée au bureau d'études C \_\_\_\_\_ SA laquelle s'est rendue sur place le 23 novembre 2021. Un procès-verbal accompagné de deux photographies a été dressé à cette occasion duquel il ressort que « des matériaux terreux (essentiellement de la terre végétale) sont amenés sur une surface inférieure à 500 m<sup>2</sup> sur la parcelle n° 10373 devant l'écurie. Bien qu'également classée en SDA, la parcelle n° 10373 ne respecte vraisemblablement pas les critères requis. Il s'agit d'une aire extérieure pour les chevaux où le sol est fortement dégradé et compacté ».

Le 24 novembre 2021, un inspecteur de la police des constructions de la CCC a procédé à une vision locale. Le lendemain, il a établi un rapport accompagné de dix photographies duquel il ressort que des remblayages conséquents d'environ 700 m<sup>2</sup> à 800 m<sup>2</sup> étaient en cours d'exécution sur la parcelle n° 10373.

Le 26 novembre 2021, la CCC a prononcé un ordre d'arrêt des travaux. Le 6 décembre 2021, X \_\_\_\_\_ et Z \_\_\_\_\_ ont interjeté un recours contre cette décision auprès du Conseil d'Etat. Leur recours a été déclaré irrecevable faute de paiement de l'avance de frais requise.

**B.** Invité à se déterminer par la CCC conformément à l'art. 57 al. 1 LC, X \_\_\_\_\_ a, le 7 décembre 2021, indiqué que les apports de terre avaient pour but de protéger la

parcelle d'éventuelles inondations du Rhône conformément aux conditions fixées dans l'autorisation de construire obtenue en 2014.

Plusieurs services cantonaux ont été consultés à propos des travaux effectués sur la parcelle n° 10373.

Le 19 avril 2022, le Service des dangers naturels (SDANA) a rendu un préavis positif. Il a indiqué que les aménagements réalisés ne réduisaient pas le danger d'inondation au droit de la parcelle n° 10373 car dans cette zone des hauteurs d'eau supérieures à deux mètres étaient possibles. Il a également précisé « qu'une telle modification de projet pourrait être soumise à une nouvelle demande d'autorisation de construire auprès de l'autorité compétente ».

Le 2 mai 2022, le Service cantonal de l'agriculture (SCA) a relevé que le dépôt de matériaux en surface du sol existant ne tendait pas à une amélioration agropédologique et qu'aucune étude ne permettait de justifier la mise en place du remblai d'un point de vue agricole. Pour ces motifs, la clause du besoin agricole n'était pas remplie ce qui l'a conduit à rendre un préavis négatif avec obligation de remettre en état les sols. Il a formulé plusieurs conditions visant à l'évacuation des matériaux amenés, au décompactage des surfaces concernées et à la réhabilitation des sols en place.

Par décision du 21 juillet 2022, la CCC a ordonné à X \_\_\_\_\_ de remettre les lieux dans un état conforme au droit en procédant au rétablissement de l'entier de la portion sud de la parcelle n° 10373, soit toute la partie du sol située au-delà d'une distance de cinq mètres de la façade sud du bâtiment. Aussi, les courbes de niveau du sol originel devaient être restaurées et la surface correspondante devait être restituée à l'agriculture par une revégétalisation naturelle du sol. Les conditions formulées par le SCA devaient également être respectées. Pour ce faire, X \_\_\_\_\_ disposait d'un délai échéant le 31 décembre 2022.

**C.** Le 26 août 2022, X \_\_\_\_\_ a recouru auprès du Conseil d'Etat contre la décision de la CCC du 21 juillet 2022. Il a tout d'abord invoqué une violation de l'art. 57 al. 2 LC car il estimait que la CCC aurait dû l'inviter à régulariser la situation dès lors que le remblayage pouvait revêtir une double fonction soit assurer une protection contre les crues et améliorer la situation agropédologique. Il a ensuite soutenu que les aménagements litigieux s'avéraient utiles pour la détention convenable des chevaux et pouvaient être autorisés au sens de l'art. 34b al. 2 OAT.

**D.** Par décision du 18 octobre 2023, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Il a tout d'abord relevé que les travaux effectués étaient soumis à une autorisation de construire dans la mesure où ils constituaient une construction durable, créée par la main de l'homme et qui comportait des incidences sur l'aménagement du territoire et l'environnement. Il a ensuite précisé que l'autorisation de construire de 2014 indiquait que les éventuels aménagements extérieurs à réaliser en lien avec le danger de crue du Rhône devaient faire l'objet d'une nouvelle demande d'autorisation de construire. Il a également relevé que les conditions des articles 16a<sup>bis</sup> LAT et 34b al. 1 OAT n'étaient pas remplies car X \_\_\_\_\_ n'était pas à la tête d'une entreprise agricole au sens de l'art. 7 al. 1 de la loi du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR) et que les travaux réalisés n'étaient pas nécessaires à la détention convenable des équidés. Les conditions de l'art. 34b al. 2 OAT n'étaient non plus pas remplies en raison du classement de la parcelle en SDA. Pour tous ces motifs, aucune autorisation de construire ordinaire (art. 22 LAT) ne pouvait être délivrée. Quant à une autorisation de construire dérogatoire (art. 24 LAT), les aménagements n'étaient pas imposés par leur destination mais relevaient de la pure convenance personnelle. Enfin, le Conseil d'Etat a analysé le respect du principe de la proportionnalité. Il a considéré que le remblai dénaturait significativement la zone agricole et que l'argument du recourant à propos d'une éventuelle crue du Rhône était dénué de pertinence dès lors que les aménagements accomplis n'assuraient de toute façon pas une protection suffisante. En somme, l'intérêt public à la préservation des zones non constructibles l'emportait sur l'intérêt privé du recourant.

**E.** Le 25 novembre 2023, X \_\_\_\_\_ a recouru céans contre la décision du Conseil d'Etat du 18 octobre 2023 en formulant les conclusions suivantes :

- « 1. Le recours est admis ; en conséquence, la décision rendue par le Conseil d'Etat est annulée et l'ordre de remise en état des lieux conforme au droit rendu par la Commission cantonale des constructions est annulé.
2. Subsidiairement, le dossier est retourné au Conseil d'Etat pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
3. Les frais, ainsi qu'une équitable indemnité de dépens en faveur de X \_\_\_\_\_, sont mis à la charge de l'Etat du Valais. »

A titre de moyen de preuve, X \_\_\_\_\_ a sollicité l'édition par le Conseil d'Etat du dossier de la cause. Il s'est également réservé « tout autre moyen de preuve ».

Au fond, il a soutenu que la surface remblayée était inférieure à 500 m<sup>2</sup> comme l'attestait le procès-verbal dressé par C \_\_\_\_\_ SA. Cela étant, les travaux accomplis n'étaient pas soumis à une autorisation de construire eu égard à l'art. 16 al. 2 let. c OC. Dans tous

les cas, les aménagements réalisés pouvaient bénéficier d'une autorisation de construire ordinaire (art. 22 LAT) car le SCA, qui avait considéré que la clause du besoin agricole n'était pas remplie, l'avait reconnue pour un remblayage en tous points similaire intervenu sur la parcelle voisine n° 10371. En outre, les travaux étaient imposés par leur destination car ils assuraient une protection de la parcelle contre une éventuelle crue du Rhône et l'intérêt public à la remise en état était limité puisque la terre utilisée provenait d'une parcelle voisine ce qui préservait les qualités du sol existant. Les conditions d'une autorisation de construire dérogatoire étaient donc également remplies (art. 24 LAT). X \_\_\_\_\_ a enfin soulevé une violation du principe de la proportionnalité. Il estimait que les travaux découlaient de l'autorisation de construire obtenue 2014, laquelle indiquait de surcroît qu'une autorisation de construire était nécessaire uniquement en cas de rehaussement du bâtiment. Selon lui, l'atteinte au sol était mineure et ne lésait aucun intérêt public dès lors que la terre demeurait aussi cultivable qu'avant. De plus, la remise en état exigée représentait un important investissement en termes de temps et d'argent compte tenu de ses moyens limités.

Le 29 février 2024, la commune de Y \_\_\_\_\_ a précisé que le dossier ne relevait pas de sa compétence et qu'elle renonçait dès lors à formuler des observations. Elle a déclaré s'en remettre à justice.

Le 12 mars 2024, le Conseil d'Etat a transmis son dossier ainsi que la détermination de la CCC du 29 février 2024. Il a proposé de rejeter le recours en renvoyant à sa décision.

La CCC a proposé de rejeter le recours. Elle a soutenu que les travaux préparatoires de décapage de la couche destinée au remblayage étaient déjà soumis à une autorisation de construire conformément à l'art. 16 al. 2 let. e OC. Elle a relevé que le remblayage n'était pas nécessaire à l'exploitation agricole et qu'il ne pouvait partant pas être autorisé conformément à l'art. 16a LAT. De plus, cette installation relevait de la pure convenance personnelle et ne permettait pas de réduire le danger d'inondation. Par conséquent, aucune autorisation dérogatoire ne pouvait être délivrée. Quant à la parcelle n° 10371, les aménagements réalisés ne poursuivaient pas le même but et l'autorisation de construire n'avait, à ce stade, pas été délivrée. La CCC a enfin estimé que les travaux entrepris portaient atteinte de manière notable au sol et que l'intérêt public à la réhabilitation de la parcelle l'emportait sur l'intérêt privé du recourant. Aussi, l'autorité précédente n'avait pas violé le principe de la proportionnalité.

Le 13 mars 2024, Z \_\_\_\_\_ a déclaré se rallier au recours déposé par X \_\_\_\_\_ le 9 février 2024. Elle a précisé que les travaux avaient été exécutés « sous la société

agricole simple de 1 UMOS laquelle avait donné droit à la construction en zone agricole ».

Le 2 avril 2024, X \_\_\_\_\_ a brièvement répliqué en rappelant que le procès-verbal de C \_\_\_\_\_ SA reposait sur un plan et des mesures tandis que le rapport de la CCC se fondait sur une rapide estimation « à l'œil nu ».

### **Considérant en droit**

1. Déposé en temps utile et conforme aux autres exigences légales, le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 LPJA).

2. A titre de moyen de preuve, le recourant a requis l'édition de l'intégralité du dossier. L'autorité attaquée ayant déposé l'entier de ces documents, la demande du recourant en ce sens est satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Quant au « moyen de preuve réservé », il s'agit d'une clause de style prohibée par la LPJA et le CPC (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_415/2022 du 11 juin 2024 consid. 4.4).

3. Dans un premier grief, le recourant se plaint d'une application erronée de l'art. 16 al. 2 let. c OC. De son point de vue, aucune autorisation de construire n'est nécessaire car le remblai mesure moins de 500 m<sup>2</sup> conformément au procès-verbal du bureau C \_\_\_\_\_ SA, document qu'il estime plus fiable que le rapport de la police des constructions qui a fixé, selon lui « à l'œil nu », la surface remblayée à environ 700 m<sup>2</sup> à 800 m<sup>2</sup>.

3.1 L'art. 22 LAT détermine le régime des autorisations de construire. Il prévoit qu'aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (al. 2 let. a) et si le terrain est équipé (al. 2 let. b). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (al. 3).

Si la notion de construction ou d'installation n'est pas définie dans la loi, elle a fait l'objet de nombreuses précisions jurisprudentielles. Sont ainsi considérés comme des constructions ou des installations, tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol par le fait qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, qu'ils ont des effets sur l'équipement ou qu'ils sont

susceptibles de porter atteinte à l'environnement. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux diverses réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, cet aménagement entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (ATF 139 II 134 consid. 5.2 cité par ex. *in* arrêt du Tribunal fédéral 1C\_112/2023 du 15 décembre 2023 consid. 2.1).

La distinction entre ce qui est soumis à autorisation et ce qui ne l'est pas découle de l'art. 22 LAT et relève donc du ressort du droit fédéral ; les cantons ne sauraient soustraire à l'obligation d'obtenir une autorisation des cas où, en vertu de l'art. 22 LAT, une autorisation est nécessaire.

L'art. 25 LAT attribue aux cantons l'aptitude de légiférer sur la compétence et la procédure d'octroi des autorisations, y compris hors de la zone à bâtir.

Selon l'art. 16 al. 2 let. c OC, sont soumis à une autorisation de construire, à l'extérieur des zones à bâtir, sous réserve de la lettre e, les modifications du sol naturel (remblayage et excavation) excédant une surface de 500 mètres carrés et/ou une hauteur respectivement une profondeur de 1.5 mètre. L'art. 16 al. 2 let. e OC précise que tous les travaux importants de nature à modifier de façon sensible la configuration du sol, son utilisation ou l'aspect d'un site (drainages de zones humides et captages de sources, aménagement de pistes de skis, de luge, de bob, installations de sport automobile, karting, motocross, trial, etc.) sont subordonnés à une autorisation de construire.

Au niveau communal, l'art. 5.2 let. c et e RCC a une teneur similaire à l'art. 16 al. 2 let. c et e OC.

**3.2** En l'espèce, les aménagements litigieux ont conduit à l'établissement de deux rapports contradictoires en ce qui concerne la dimension de la surface remblayée. En effet, le bureau C \_\_\_\_\_ SA mandaté par la commune, laquelle n'est pas compétente à l'extérieur des zones à bâtir (art. 2 al. 2 et 54 al. 1 LC), a retenu que « des matériaux terreux (...) sont amenés sur une surface inférieure à 500 m<sup>2</sup> » tandis que la police des constructions a déterminé l'étendue du remblai à environ 700 m<sup>2</sup> à 800 m<sup>2</sup> (cf. p. 26 à 28 du dossier ; cf. ég. bordereau des pièces déposées par la CCC [ci-après : bordereau des pièces], pièces n<sup>os</sup> 2 et 4). Contrairement à ce qu'affirme le recourant, le procès-verbal de C \_\_\_\_\_ SA n'apparaît pas plus probant que celui dressé par la

police des constructions. En effet, la Cour constate que toutes deux ont estimé la dimension du remblai « à l'œil nu » dès lors qu'aucune mesure ou plan de coupe (longitudinale, transversale, etc.) n'a été établi. Cette approximation ressort d'ailleurs des chiffres retenus (< 500 m<sup>2</sup> ; environ 700 m<sup>2</sup> à 800 m<sup>2</sup>). Quant à la « qualité » des deux documents, les dix photographies annexées au rapport de la police des constructions illustrent la parcelle litigieuse sous plusieurs angles ce qui permet d'entrevoir la réalisation de plusieurs mouvements de terre et un remblayage d'un volume non négligeable. Les deux photographies figurant dans le procès-verbal de C \_\_\_\_\_ SA sont moins concluantes. En effet, la photographie n° 1 délimite l'emplacement du remblai et la photographie n° 2 concerne les parcelles avoisinantes (parcelle n<sup>os</sup> 10371 et 10372). Sur cette base, il semble pour le moins douteux que ces aménagements soient inférieurs à une surface de 500 m<sup>2</sup>. Cette question peut cependant rester ouverte car l'art. 16 al. 2 let. c OC réserve expressément la lettre e du même alinéa laquelle prévoit que sont soumis à autorisation de construire tous les travaux importants de nature à modifier de façon sensible la configuration du sol, son utilisation ou l'aspect d'un site. Or, il ressort du dossier que plusieurs mouvements de terre et un remblayage conséquent ont eu lieu au sud de la parcelle n° 10373. Il s'agit de travaux importants, réalisés à l'aide de pelles hydrauliques, qui ont transformé la nature même du sol de cette parcelle classée en zone agricole et inventoriée en tant que SDA. Ces aménagements ont également entraîné une surélévation du terrain naturel de l'ordre de 0.5 à 1 mètre. Cela étant, les modifications opérées au droit de la parcelle n° 10373 étaient soumises à une autorisation de construire.

Par conséquent, ce grief doit être rejeté.

**4.** Dans un second grief, le recourant estime qu'une autorisation de construire ordinaire (art. 22 LAT) aurait dû être délivrée *a posteriori* dès lors qu'un remblayage similaire intervenu sur la parcelle voisine n° 10371 a été reconnu par le SCA comme un besoin agricole. Il invoque ainsi implicitement une violation du principe d'égalité de traitement. Il soutient dans tous les cas avoir droit à la délivrance d'une autorisation dérogatoire au sens des art. 24 ss LAT car les travaux litigieux tendent à protéger la parcelle n° 10373 d'une éventuelle crue du Rhône et sont exigés par l'autorisation de construire de 2014. Aussi, l'intérêt public à la remise en état serait limité puisque la terre déposée est d'une qualité similaire à celle existante et que le remblayage effectué ne met pas en péril les qualités du sol.

**4.1** Lorsque le projet de construction se situe en zone agricole, la question de la conformité à la zone doit s'analyser, de manière générale, au regard de l'article 16a LAT

et, de manière spécifique lorsqu'il s'agit comme en l'espèce d'aménagements liés à la détention de chevaux, au regard de l'article 16a<sup>bis</sup> LAT. Ces deux dispositions supposent l'existence d'une exploitation agricole à proprement parler – structurée, professionnelle, dotée d'un savoir-faire spécialisé et viable sur le long terme – qui réponde aux exigences strictes fixées respectivement aux articles 34 et 34b OAT ; en effet, les constructions et installations qui servent à l'agriculture pratiquée en tant que loisir ne sont pas réputées conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 34 al. 5 OAT ; ACDP A1 15 30 du 27 août 2015 consid. 3.2).

**4.2** L'art. 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\_8/2022 du 5 décembre 2022 consid. 3.1).

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. Seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion de préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément. 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. 7.6.1 et 136 II 214 consid. 2.1 cités par ex. *in* arrêt du Tribunal fédéral 1C\_8/2022 précité consid. 3.1). 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 cité par ex. *in* arrêt du Tribunal fédéral 1C\_184/2022 du 7 octobre 2022 consid. 5.1).

**4.3** En l'occurrence, le recourant se prévaut d'un remblayage réalisé sur la parcelle n° 10371 pour lequel le SCA a reconnu la clause du besoin agricole et qui est selon lui similaire à celui litigieux ici. Cet argument repose sur le préavis du Service de

l'environnement (SEN) du 28 août 2023 rendu dans le dossier relatif à la parcelle n° 10371, qu'il a annexé à son recours, lequel se réfère au préavis du SCA du 23 mai 2023 en tant qu'il reconnaît la clause du besoin agricole au remblai (cf. p. 30 du dossier). Le recourant n'a toutefois pas transmis le préavis du SCA ni aucune autre information sur la parcelle n° 10371 ou sur les travaux réalisés. De ce fait, on ignore tout de l'identité de l'exploitant agricole et du but des aménagements opérés alors que ces éléments sont essentiels dans le cadre d'une autorisation de construire. Aussi, la CCC a relevé que ce dossier était encore en cours d'instruction et qu'aucune autorisation de construire n'avait pour l'heure été délivrée (cf. p. 44 du dossier). Par conséquent, aucune comparaison ne peut être effectuée entre ces deux affaires et le recourant ne peut pas se plaindre d'une violation du principe d'égalité de traitement.

Le recourant reconnaît lui-même que le remblayage ne remplit pas un but agricole puisqu'il prétend qu'il a pour objectif de protéger la parcelle n° 10373 d'une éventuelle crue du Rhône (art. 16a et 16a<sup>bis</sup> a *contrario* LAT). Du reste, l'exploitation agricole du recourant ne constitue pas une entreprise agricole au sens des art. 34b al. 1 OAT et 7 al. 1 LDFR en raison d'une unité de main-d'œuvre standard (UMOS) inférieure à une (cf. p. 24 du dossier). Comme on le verra *infra* (cf. consid. 5), il existe en outre un intérêt public prépondérant qui s'oppose aux travaux réalisés (art. 34b al. 6 OAT *cum* art. 34 al. 4 let. b OAT). Les conditions d'une autorisation de construire ordinaire (art. 22 LAT) ne sont donc pas remplies ici, ce qui a été relevé à juste titre par l'autorité précédente.

Quant aux conditions d'octroi d'une autorisation de construire dérogatoire au sens des art. 24 ss LAT, elles ne sont non plus pas remplies. En effet, le recourant allègue que les travaux en cause ont pour but de protéger la parcelle n° 10373 d'une éventuelle crue du Rhône et que « cette solution lui a paru comme étant la plus économique parmi celles proposées ». Il n'a toutefois transmis aucune étude de variantes attestant de son intention de sécuriser la parcelle n° 10373 et du bien-fondé des aménagements litigieux. Du reste, le SDANA a relevé dans son préavis que les travaux réalisés ne permettent pas de réduire le danger d'inondation car des hauteurs d'eau supérieures à deux mètres sont possibles dans cette zone. Ainsi, il n'existe aucun motif technique ou impératif lié à l'exploitation d'une entreprise agricole permettant de justifier les travaux réalisés. Cela étant, l'implantation de cet ouvrage n'est pas imposée par sa destination (art. 24 let. a a *contrario* LAT). L'art. 24 LAT comportant des conditions cumulatives, il n'est pas nécessaire d'examiner l'art. 24 let. b LAT, cette question se confondant de surcroît en partie avec l'examen de la proportionnalité de la décision contestée qui sera traité ci-après (cf. consid. 5).

Enfin, l'argument du recourant reposant sur le contenu de l'autorisation de construire délivrée en 2014 ne lui est également d'aucun secours. En effet, cette décision concernait la construction d'un hangar agricole et d'une écurie lesquels ne comportaient pas d'aménagements extérieurs décrits dans les plans du projet. Les conditions du Service des routes et des cours d'eau (SRTCE), reprises par la CCC dans son autorisation, informaient le recourant du risque d'inondation de la parcelle n° 10373 en cas de crue du Rhône et « recommandaient » la mise en œuvre de mesures constructives. Plusieurs exemples étaient listés dont celui consistant en la surélévation de la construction pour laquelle le requérant était toutefois rendu attentif au fait que « cette modification du projet pourrait être soumise à une nouvelle demande d'autorisation de construire à l'autorité compétente ». Une autre proposition se rapportait à la protection « au travers des aménagements extérieurs ». Il est vrai que le SRTCE n'a pas précisé que cette variante pouvait également être soumise à une autorisation de construire. Cela se comprend aisément dès lors que les aménagements extérieurs évoqués ne se rapportaient pas au projet examiné à ce moment-là, au contraire de la surélévation du bâtiment qui consistait en une modification du projet comme l'indiquait explicitement le service (« cette modification du projet pourrait être soumise à une nouvelle demande d'autorisation de construire »). Quoi qu'il en soit, il apparaît que le SRTCE a uniquement « recommandé » diverses mesures constructives et le recourant ne peut dès lors pas se prévaloir d'être « tenu d'effectuer ces aménagements de sécurité » eu égard à l'autorisation de construire de 2014.

Partant, le grief tombe à faux.

**5.** Dans un troisième et dernier grief, le recourant soulève une violation du principe de la proportionnalité. De son point de vue, les aménagements effectués sont mineurs et ne lèsent pas l'intérêt public car la terre amenée est de même qualité que celle présente sur la parcelle n° 10373 et le simple fait « d'en apporter plus » ne met pas en péril le caractère cultivable du terrain. A l'écouter, le sol est fortement dégradé et compacté et ajouter de la terre végétale améliore en réalité l'état existant. Par conséquent, son intérêt privé à protéger ses biens d'une inondation est, à son sens, supérieur à l'intérêt public à la remise en état étant précisé que cette dernière représente un important investissement en termes de temps et d'argent qui ne peut pas lui être imposé.

**5.1** La procédure de remise en état des lieux est réglée par l'art. 57 LC. Les autorités de police des constructions ordonnent la remise en état des lieux conforme au droit en cas d'exécution illicite des travaux ou lorsque des dispositions en matière de construction ou

des conditions et charges ne sont pas respectées. Elles tiennent compte des principes de la proportionnalité et de la protection de la bonne foi (art. 46 al. 2 OC).

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. S'ajoute à cela que la remise en état poursuit encore d'autres intérêts publics, à savoir la limitation du nombre et des dimensions des constructions en zone agricole ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (ATF 147 II 309 consid. 5.5 et 132 II 21 consid. 6.4 cités par ex. *in* arrêt du Tribunal fédéral 1C\_182/2023 du 16 août 2024 consid. 4.1).

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. 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 132 II 21 consid. 6 et 123 II 248 consid. 4a cités par ex. *in* arrêt du Tribunal fédéral 1C\_112/2023 du 15 décembre 2023 consid. 3.1.1).

**5.2** En l'espèce, le sol a vraisemblablement été compacté avant d'accueillir ensuite l'important remblai qui a causé une surélévation du terrain naturel (0.5 à 1 mètre) au sud de la parcelle n° 10373. Ces aménagements ont une forte incidence sur le sol et ne peuvent pas être qualifiés de mineurs au sens de la jurisprudence susmentionnée, ce d'autant qu'ils surviennent sur une parcelle située en zone agricole et inventoriée en tant que SDA. Cette dernière a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé (art. 26 al. 3 OAT). L'intérêt public à la préservation de cette parcelle revêt donc une importance toute particulière.

Le recourant soutient que la terre amenée est de même qualité que celle existante car elle provient d'une parcelle voisine. Son propos n'est toutefois pas étayé par une analyse du sol ou par un quelconque autre moyen de preuve. Cela étant, la nature des matériaux déposés (typologie et qualité) est inconnue et même si la provenance de la terre était établie, ce qui n'est pas le cas ici, rien n'indique que le sol voisin revêt les mêmes caractéristiques que la parcelle n° 10373. Le recourant ne peut non plus pas prétendre que l'apport de terre constitue une amélioration puisque le caractère « dégradé et compacté » du site résulte de son comportement contraire au droit (cf. notamment le préavis du SCA du 2 mai 2022 ; bordereau des pièces, pièce n° 15). Il ne peut dans tous les cas pas se prévaloir d'un *statu quo* dans la mesure où l'aménagement réalisé entraîne également une surélévation du terrain naturel. Aussi, l'intérêt privé du recourant doit être clairement relativisé car, contrairement à ce qu'il affirme, les aménagements litigieux ne protègent pas la parcelle n° 10373 d'une éventuelle crue du Rhône. Quant à l'argument financier, la Cour relève que le recourant n'a fourni aucune pièce démontrant que sa situation économique ne lui permet pas de procéder à la remise en état. Cet élément est dans tous les cas dénué de pertinence dans la mesure où la jurisprudence n'accorde généralement pas de poids particulier à l'aspect financier dans le cadre de décisions de remise en état (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_582/2021 du 21 février 2023 consid. 5.2.1). Du reste, les travaux requis, qui consistent à l'évacuation de la terre amenée et à la réhabilitation du sol, sont raisonnablement exigibles du recourant.

Compte tenu de l'importance de la délimitation entre le bâti et le non bâti, une simple convenance personnelle ne saurait constituer un motif suffisamment important et objectif pour l'emporter sur l'intérêt public visiblement prépondérant liée à la sauvegarde de cette parcelle et plus généralement, des SDA.

Mal fondé, ce grief doit être écarté.

**6.**

**6.1** Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

**6.2** Par économie de procédure, il convient de fixer céans au 31 mars 2025 le nouveau délai de remise en état, celui imparté par la CCC étant échu.

**7.** 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, qui succombe (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 LTar). Il n'a pas droit à des dépens (art. 4 al. 1 LTar ; art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

**Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce**

1. Le recours est rejeté.
2. Le délai imparté à X \_\_\_\_\_ pour procéder à la remise en état des lieux conforme au droit est fixé au 31 mars 2025.
3. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X \_\_\_\_\_, qui n'a pas droit à des dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Timothée Zermatten, avocat à Sion, pour X \_\_\_\_\_, à la commune de Y \_\_\_\_\_, au Conseil d'Etat, à Sion, ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial ARE, à Berne.

Sion le 12 novembre 2024