

A1 21 23

JUGEMENT DU 28 MARS 2022

Tribunal cantonal du Valais

Cour de droit public

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Léna Jordan, greffière *ad hoc* ;

en la cause

W _____, recourant, représenté par Maître Emilie Kalbermatter,

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée,

X _____, autorité concernée,

Y _____ **et Z** _____, tiers concernés.

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 23 décembre 2020 du Conseil d'Etat
de Valais

Faits et procédure

A. W _____ est copropriétaire à hauteur de 1490/3233^{ème}, le reste appartenant à A _____, de la parcelle n° xx1, sise sur le plan xx2 de la Commune de B _____ et située en zone agricole protégée selon l'art. 60 du règlement communal des constructions et des zones (RCCZ) et du plan d'affectation des zones (PAZ), homologués par le Conseil d'Etat les 23 juin 1998, 22 septembre 1999 et 26 septembre 2003. W _____ est également associé et gérant de la société C _____ Sàrl, dont le but est le déneigement, le terrassement, les transports, le service de voirie ainsi que les achats et ventes mobiliers et immobiliers, les locations et tous travaux en relation directe ou indirecte. Le père du prénommé, D _____, a été inscrit auprès du service de l'agriculture en tant qu'exploitant agricole jusqu'en 2013 pour une surface d'environ 10 hectares de vigne. Dès 2014, il n'a plus annoncé de surfaces lors de la déclaration des structures. Ni l'épouse de ce dernier, E _____, ni son fils W _____ ne se sont annoncés depuis en tant qu'exploitants agricoles.

B. Le 2 août 2001, E _____, alors propriétaire de la parcelle n° xx1, a déposé une demande d'autorisation de construire pour un hangar agricole présentant une emprise au sol de 12 x 10 mètres auprès de la Commission cantonale des constructions (ci-après : CCC). Dite autorisation a été délivrée le 6 décembre 2001 et notifiée le 16 janvier 2002.

En 2008, le hangar a été raccordé au réseau communal d'eau potable par le service des travaux publics de la Commune.

C. En 2011, une demande d'autorisation d'agrandissement du hangar existant a été déposée auprès de la Commune par E _____. Le projet a été préavisé favorablement par le Service de l'agriculture (SCA), le 6 février 2012, la clause du besoin agricole étant reconnue. Par la suite, il est apparu que le hangar existant ne correspondait pas aux plans déposés en 2001. Un rapport de police des constructions du 22 mars 2012 constate qu'un couvert non autorisé a été réalisé à l'est du hangar et qu'une roulotte et un container ont été posés à l'est ou à l'ouest de celui-ci. Des photographies prises sur place le 21 mars 2012 illustrent les lieux. Le 16 juillet 2012, le SDT a relevé que le premier préavis du SCA ne tenait pas compte des éléments construits sans autorisation. Il demandait ainsi qu'un nouveau rapport global soit rendu par ce service tenant compte du dépôt existant et autorisé, des annexes construites

illicitement et des réels besoins agricoles du requérant. Il précisait encore que, si les extensions n'avaient pas de lien avec l'agriculture, la clause du besoin agricole ne serait pas remplie et les constructions ne seraient ainsi pas imposées par leur destination. Divers documents complémentaires ont été réclamés. Dans un courrier du 12 juillet 2013, la CCC informait la requérante qu'à défaut du dépôt des documents demandés, elle ordonnerait la remise en état des lieux conforme au droit, c'est-à-dire la démolition de tous les éléments non autorisés.

La mise à l'enquête publique est parue dans le Bulletin Officiel (B.O) du xxx 2013. Elle a fait l'objet d'une opposition, le 12 septembre 2013, déposée par Z _____ et Y _____, copropriétaires de la parcelle adjacente n° xx3.

W _____, devenu entretemps seul propriétaire de la part de parcelle n° xx1 concernée, a informé la CCC par courrier du 27 février 2015 qu'il abandonnait le projet d'agrandissement de son hangar, sa « *situation agricole* » ayant changé.

D. Le 15 décembre 2014, les époux Y-Z _____ ont déposé une dénonciation auprès de la Commune, dans laquelle ils l'informaient notamment du fait que « *des travaux illicites de grande ampleur sont actuellement réalisés, semble-t-il par Monsieur W _____ sur la parcelle n° xx1 et que ces travaux sont susceptibles de provoquer un effondrement de nos clôtures et du terrain dont nous sommes propriétaires* ». Une photographie de la parcelle concernée montrant un engin de chantier de type « pelleteuse » occupé à creuser une partie du terrain contigu à la clôture y était jointe.

En janvier 2015, les époux ont formulé une seconde dénonciation à l'intention de la CCC, l'informant du fait que le hangar construit sur la parcelle n° xx1 n'était pas conforme aux dispositions légales car il n'était pas utilisé dans le cadre d'une exploitation agricole. Ils soutenaient également que des caravanes avaient été entreposées sur le terrain, ainsi que divers éléments, tels que des conduits en béton, structures métalliques, remorques et containers, tuyaux et canalisations. Selon eux, la parcelle n° xx1 était utilisée à des fins d'industrie et n'avait aucune activité liée à une exploitation agricole. Ils signalaient encore la réalisation par leurs voisins de travaux lourds, notamment d'importantes excavations. La CCC a accusé réception de cette dénonciation par courrier du 9 janvier 2015.

E. Les 17 avril, 15 mai, 29 mai et 2 août 2018, les époux Y-Z _____, aidés pour certaines écritures par leur fille, ont procédé à de nouvelles dénonciations quant aux activités ayant lieu sur la parcelle n° xx1. Une inspection a été effectuée sur place le

17 août 2018 par la police des constructions, qui a dressé un constat le même jour. Il ressortait de ce rapport que le hangar réalisé ne correspondait pas à l'autorisation délivrée en 2002 et « *qu'une partie de la parcelle avait été clôturée avec un treillis et des bâches, l'installation d'un portail, la réalisation d'un aplanie de la surface clôturée, la mise en place de grave et partiellement de revêtement bitumeux comme surface de roulement, l'installation de deux couverts respectivement à l'est et à l'ouest du hangar, la mise en place de divers containers et le stockage de matériaux de construction en tout genre, y compris notamment diverses remorques et matériel de déneigement* ». De nombreuses photographies datées du même jour figurent au dossier, sur lesquelles on peut constater la présence du logo de l'entreprise C _____ Sàrl sur plusieurs éléments se trouvant sur le terrain.

Par courrier du même jour, E _____ a été invitée à se déterminer. Le 28 août 2018, Me Philippe Loretan, agissant pour W _____, a informé la CCC du fait que ce dernier était, à présent, propriétaire de la parcelle litigieuse et non plus sa mère et que, par ailleurs, c'était lui qui avait exploité ce terrain et qui avait fait ériger les constructions qui s'y trouvaient.

Ce dernier courrier a été transféré à la Commune, qui y a répondu le 30 août 2018. Elle précisait qu'une nouvelle zone destinée aux entreprises locales serait concrétisée sur le territoire communal et qu'elle espérait une homologation courant 2020.

Dans une détermination datée du 24 septembre 2018 et adressée à la CCC, W _____ rappelait que les installations litigieuses avaient été érigées il y a plus de dix ans et que la CCC avait connaissance du problème depuis 2011 au moins. L'absence de mesures prises par l'autorité avait ainsi laissé croire au requérant que la situation était réglée. Il indiquait qu'il avait obtenu un accord oral de l'ancien président de la Commune, l'autorisant à stocker du matériel sur sa parcelle. De même, lors du retrait de la demande d'autorisation de construire en 2015, les autorités communales lui avaient assuré qu'il obtiendrait un terrain de remplacement dans la nouvelle zone industrielle qui serait créée prochainement par la Commune.

Dans un préavis négatif daté du 23 octobre 2018, le SDT a rappelé son rapport datant de 2012, lequel décrivait clairement que l'état de la parcelle n'était pas admissible en zone agricole protégée, qu'un dépôt d'entreprise n'y était pas imposé par sa destination et était contraire aux art. 63 et 64 RCCZ [recte : art. 60 et 61 RCCZ].

F. Le 12 novembre 2018, la CCC a émis un ordre de rétablissement d'un état des lieux conforme au droit. A l'appui de celui-ci, elle invoquait la mise en place de clôtures,

de bâches et d'un portail, de même que la réalisation d'un aplanie de plus de 900 m² revêtue partiellement de grave ou de revêtement bitumeux, la réalisation de divers couverts en annexe à la halle, ainsi que la mise en place de containers, le stockage de toute sorte de machines de chantier au nom de l'entreprise C _____ Sàrl et de divers matériaux de construction, le tout sans autorisation de construire. Elle constatait, d'une part, qu'une autorisation *a posteriori* ne pouvait pas être délivrée, car les constructions ne servaient manifestement pas à assurer l'existence paysanne ou à permettre l'exploitation agricole du sol et la satisfaction des besoins liés à cette exploitation. Les conditions de l'art. 22 al. 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987 (LcAT ; RS/VS 701.1) et des art. 22 al. 2 let. a et 16a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700) n'étaient ainsi pas remplies, faute de conformité à la zone agricole. D'autre part, une autorisation dérogatoire au sens des art. 24 ss LAT ne pouvait pas plus être octroyée. En effet, l'art. 24 let. a LAT posait la condition que l'implantation hors de la zone à bâtir devait être imposée par sa destination, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Dès lors qu'aucune autorisation ne pouvait être accordée, la CCC devait exiger la remise en l'état, qui respectait ici les principes de la légalité, de la proportionnalité, de l'intérêt public et de la bonne foi. Un délai au 30 juin 2019 était imparti à W _____ pour procéder au démontage et à l'évacuation des clôtures et bâches, du portail, des divers couverts réalisés en annexe à la halle autorisée en 2002, la suppression des containers, l'évacuation de toutes les machines de chantier et de tous les matériaux de construction stockés sur place, la suppression et l'évacuation en décharge autorisée de la grave et des matériaux bitumeux. Seule une surface de roulement perméable telle que mentionnée sur le schéma annexé à la décision pouvait être maintenue. La parcelle devait également retrouver sa vocation agricole par la remise en état du terrain selon ses courbes originelles et une revégétalisation appropriée. La CCC acceptait enfin le maintien du hangar agricole tel que réalisé bien qu'il ne corresponde pas aux plans approuvés le 6 décembre 2001 et notifiés le 16 janvier 2002. W _____ était encore rendu attentif au fait que selon l'art. 61 al. 4 de la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC ; RS/VS 705.1), des amendes pouvaient être prononcées en cas de non-exécution de la décision de remise en état des lieux.

G. Le 19 décembre 2018, W _____ (le recourant 1) a interjeté recours administratif à l'encontre de cette décision, concluant principalement à son annulation, subsidiairement au renvoi du dossier à la CCC pour nouvelle décision dans le sens des considérants, sous suite de frais et dépens. Le recourant se plaignait, en premier lieu, d'une constatation inexacte et incomplète des faits, en ce sens que la halle servait

toujours, selon lui, à entreposer du matériel agricole pour l'exploitation vinicole de la famille. Y étaient notamment rangées des machines et des cuves. Une liste du matériel agricole concerné était annexée à l'écriture. Par ailleurs, les éléments qui faisaient l'objet de l'ordre de remise en l'état avaient tous été réalisés en même temps que le hangar objet de l'autorisation de construire de 2002, ou quelques mois plus tard, soit il y a plus de 15 ans. Lors du raccord de la halle au réseau d'eau potable communal en 2008, toutes les constructions mentionnées étaient déjà présentes sur le terrain, sans que la Commune ne trouve à y redire, pas plus que la CCC. Cette dernière s'était d'ailleurs abstenue de donner suite au préavis qui lui avait été adressé par le Service du développement territorial en 2012, lequel conseillait expressément un assainissement et une remise en état de la parcelle. Aucun ordre de remise en état n'avait été rendu depuis, ni par la Commune, ni par la CCC, alors que ces deux autorités étaient parfaitement au courant de la situation depuis de nombreuses années. Au fond, la nécessité d'une autorisation de construire pour le portail mesurant 4 mètres sur 1 mètre était contestée, de même que pour l'aplanie qui n'excédait pas 500 m², ces deux installations ne remplissant pas les conditions de l'art. 16 al. 1 let. c ch. 6 et al. 2 let. c de l'ordonnance sur les constructions du 22 mars 2017 (OC ; RS/VS 705.100). Le stockage des machines n'était pas non plus soumis à autorisation. Le recourant estimait également qu'une autorisation *a posteriori* pouvait lui être délivrée, compte tenu du fait que la halle servait aussi à l'exploitation viti-vinicole familiale. Il invoquait également une violation du principe de la proportionnalité dès lors que l'autorité avait omis de prendre en compte le fait que sans les constructions litigieuses, il ne pourrait plus exploiter son entreprise et devrait mettre une vingtaine de personnes au chômage, ce qui constituerait une violation de sa liberté économique, ainsi que des intérêts des employés de l'entreprise. Selon lui, le principe de l'égalité de traitement était également violé dans la mesure où la CCC avait connaissance depuis 2011 au moins de l'existence de construction illicites sur la parcelle du recourant et qu'elle n'avait rien entrepris à ce sujet. Dans un ultime grief, le recourant invoquait la prescription et le principe de la confiance. Selon lui, les constructions litigieuses étaient connues des autorités communales et de la CCC depuis 2008, respectivement depuis 2012 à tout le moins. Celles-ci ayant renoncé à donner suite à ces informations, la CCC violait le principe de la bonne foi en ordonnant, des années plus tard, la remise en état des lieux.

Les époux Y-Z _____ (les recourants 2) ont également interjeté recours à l'encontre de l'ordre de remise en l'état du 12 novembre 2018. Ils ont conclu à ce qu'il soit également ordonné la remise en état du hangar présent sur la parcelle n° xx1 et ont demandé les interventions suivantes : correction des gabarits, remplacement de la

couverture du toit par de la tôle ondulée zinguée, remplacement des piliers métalliques par des piliers en bois, remplacement des portes métalliques et vitrées de la façade sud par des panneaux de bois, création de deux ouvertures sur les façades est et ouest et déplacement du chemin d'accès.

H. Par décision du 23 décembre 2020, le Conseil d'Etat a joint les causes et a rejeté les deux recours. Dans le cadre du recours interjeté par W _____, il a jugé que, contrairement à ce qu'affirmait le recourant 1, l'aplanie réalisée sur son terrain était sujette à autorisation de construire. En effet, les mouvements du sol qui avaient été nécessaires à sa réalisation étaient durables et modifiaient manifestement l'aspect de la parcelle. De plus, la surface de celle-ci avait été mesurée, dans le rapport du 17 août 2018, bien supérieure à 500 m² et plus proche de 900 m². Les clôtures étaient également soumises à autorisation de construire dans la mesure où elles avaient un impact esthétique contrastant avec leur environnement (art. 16 al. 2 let. e OC). Selon l'autorité, l'ensemble des ouvrages réalisés sur la parcelle litigieuse avait pour conséquence de modifier grandement l'aspect du site et donnait plus particulièrement à la parcelle des allures d'une décharge artisanale et/ou industrielle alors qu'en réalité le terrain était affecté à la zone agricole protégée. Le Conseil d'Etat confirmait qu'aucune autorisation à *posteriori* ne pouvait être délivrée. Il relevait que le recourant 1 lui-même affirmait, dans son écriture, que les constructions et aménagements litigieux étaient nécessaires à l'exploitation de sa société C _____ Sàrl, qu'il ne pourrait d'ailleurs plus exploiter s'il devait les remettre en état. Dans ces conditions, il était évident que les machines, matériaux et autres engins entreposés sur la parcelle ne servaient aucunement à une exploitation agricole, mais bien à la société susnommée. Les aménagements n'étaient donc pas conformes à la zone agricole protégée. Il s'ensuivait qu'aucune autorisation sur la base de l'art. 22 LAT ne pouvait être délivrée. La possibilité d'accorder une autorisation dérogatoire au sens des art. 24 ss LAT était ensuite examinée. Le recourant 1 invoquait uniquement un motif d'ordre pratique pour justifier les constructions réalisées sur sa parcelle. Or, ces dernières correspondaient bien plus à des aménagements qui seraient attendus dans la zone industrielle et non dans une zone agricole protégée. L'intérêt public à délimiter les zones à bâtir, respectivement à la prohibition de construire hors de ces zones était prépondérant et l'emportait donc sur les motifs de convenance personnelle de W _____. Par ailleurs, il lui était loisible de trouver une autre parcelle en adéquation avec la zone pour procéder aux aménagements visant à l'exploitation de sa société.

C'était également à juste titre que l'autorité inférieure avait ordonné la remise en l'état. En effet, l'inaction temporaire de la CCC entre 2015 et 2018 ne saurait faire échec à l'ordre de remise en l'état que pour autant que le propriétaire puisse se prévaloir de sa bonne foi. Or, en l'espèce, ce n'était manifestement pas le cas compte tenu du fait qu'il n'avait, d'une part, déposé aucune demande d'autorisation de construire pour les installations effectuées et, d'autre part, qu'il avait passé outre les termes du permis délivré le 16 janvier 2002 pour la construction du hangar agricole. Il ne saurait ainsi sérieusement prétendre qu'il avait cru, de bonne foi, pouvoir utiliser sa parcelle contrairement à l'affectation de la zone. Enfin, quant au délai de prescription, le droit fédéral prévoyait un délai de péremption de 30 ans pour le rétablissement d'un état conforme au droit hors de la zone à bâtir, ce qui ne laissait pas de place à une réglementation cantonale moins rigoureuse, pas même à la LC. L'ordre de remise en l'état respectait, pour le surplus, le principe de la proportionnalité car il était conforme aux principes fondamentaux de l'aménagement du territoire, l'intérêt économique privé invoqué par le recourant ne suffisant pas à faire échec à ces principes. Finalement, le Conseil d'Etat rappelait que le justiciable ne pouvait prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y avait lieu de prévoir que l'administration allait persévérer dans l'inobservation de la loi. En l'espèce, la CCC avait, par décision du 5 mars 2020, également rendu un ordre de remise en état pour la parcelle voisine propriété des recourants 2, si bien que le recourant 1 ne pouvait pas se prévaloir d'une violation de l'égalité de traitement.

Le Conseil d'Etat a également rejeté le recours des époux Y-Z _____ au motif que la CCC était en droit de s'abstenir de demander la remise en l'état du hangar agricole. Cette dernière avait procédé à une évaluation de la situation au terme de laquelle elle était arrivée à la conclusion que l'illégalité dénoncée était légère, sur ce point uniquement. Le Conseil d'Etat, se ralliait à cette appréciation. De plus, une fois que W _____ aurait remis les lieux en l'état, le hangar en lui-même pourrait s'intégrer dans son environnement, raison pour laquelle requérir sa remise en conformité serait disproportionné. Exiger du recourant 1 qu'il utilise le hangar agricole uniquement pour l'entreprise familiale viticole était conforme à la zone agricole protégée et la mesure serait apte à rétablir l'harmonie avec le milieu environnant. Il était encore précisé que cette concession faite par la CCC en faveur de W _____ n'enlevait en rien la pertinence de la mesure de remise en état prononcée pour les autres ouvrages réalisés sans droit sur la parcelle n° xx1. Enfin, les recourants 2 étaient malvenus de critiquer cette tolérance consentie par l'autorité à l'encontre du recourant 1 alors qu'ils avaient eux-mêmes pu bénéficier d'un traitement similaire.

I. Le 2 février 2021, W _____ a interjeté recours de droit administratif contre la décision du Conseil d'Etat et a pris les conclusions suivantes :

1. *Le recours est admis et la décision du Conseil d'Etat du 23 décembre 2020 rejetant le recours déposé contre l'ordre de remise en état des lieux conforme au droit rendu par la commission cantonale des constructions le 12 novembre 2018 concernant la parcelle n° xx1 sur commune de B _____ est annulée.*
2. *Principalement, la décision du Conseil d'Etat du 23 décembre 2020 est réformée en ce sens que l'ordre de remise en état des lieux conforme au droit rendu par la commission cantonale des constructions le 12 novembre 2018 concernant la parcelle n° xx1 sur commune de B _____ est annulé.*
3. *Subsidiairement, le dossier est renvoyé au Conseil d'Etat pour nouvelle décision dans le sens des considérants.*
4. *Tous les frais, ainsi qu'une équitable indemnité pour les dépens de W _____ sont mis à la charge de l'Etat du Valais ».*

Dans un premier grief d'ordre formel, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu sous deux aspects : d'une part, il estime que le Conseil d'Etat n'a pas examiné le grief contenu dans son recours administratif dans lequel il se plaignait d'un état de fait incomplet retenu par la CCC. Il ignorerait ainsi sur quels faits s'était basée l'autorité intimée pour rendre sa décision. D'autre part, il conteste le refus de mettre en œuvre certains des moyens de preuve qu'il avait proposés, notamment son interrogatoire et l'édition par la CCC du dossier relatif à la demande d'autorisation de construire déposée en 2011. Seule la question de la vision locale a été examinée et rejetée dans la décision entreprise. En refusant de donner suite à ces offres de preuve, le Conseil d'Etat aurait violé le droit d'être entendu du recourant.

Au fond, il estime qu'aucune autorisation de construire n'était nécessaire pour l'aplanie, le portail et le stockage des machines de chantier, contrairement à ce qu'avait retenu la décision contestée. C'était à tort que l'art. 16 al. 2 let. e OC avait été appliqué à l'aplanie, compte tenu du fait que celle-ci correspondait à une modification du sol naturel pure et simple. C'était, au contraire, l'art. 16 al. 2 let. c OC qui entrerait en ligne de compte car la surface litigieuse ne dépassait pas les 500 m², ce qu'une vision locale ou l'intervention d'un géomètre permettraient de constater. Pour le portail, l'autorité intimée laissait entendre qu'il entraînerait un changement d'affectation, ce qui était fermement contesté par le recourant. De plus, celui-ci mesurait 4 mètres sur 1 mètre, ce qui l'excluait du champ d'application de l'art. 16 let. c ch. 6 OC. Enfin, le stockage des machines de chantier n'était pas non plus soumis à autorisation de construire, étant donné que ces

dernières étaient parfaitement fonctionnelles. La vision d'ensemble qualifiée par le Conseil d'Etat de « *décharge artisanale et/ou industrielle* » ne l'autorisait aucunement à ne pas examiner chaque installation séparément.

Dans un second grief au fond, le recourant estime qu'une autorisation de construire *a posteriori* et dérogatoire aurait dû lui être délivrée. Dans l'examen des conditions de l'autorisation de construire ordinaire, le Conseil d'Etat s'était gardé d'analyser la clause du besoin agricole en lien avec l'exploitation viticole familiale. Or, un tel besoin existait bel et bien, l'absence d'inscription officielle en tant qu'exploitant auprès du Service de l'agriculture n'étant pas pertinente à cet égard. Si un tel besoin devait ne pas être reconnu, une autorisation de construire dérogatoire au sens des art. 24 ss LAT devrait tout de même être délivrée au recourant. En effet, l'usage de la parcelle agricole pour les besoins de son entreprise s'expliquait par l'absence de place suffisante dans les zones industrielles de la Commune. Les travaux concernant la création de nouvelles zones de ce type ayant pris du retard, le recourant n'avait pas d'autre choix que d'utiliser la parcelle n° xx1.

Dans un troisième grief, W _____ se prévaut d'une violation du principe de la confiance. Selon lui, l'inaction de la CCC, laquelle était au courant des installations litigieuses à tout le moins depuis 2008, constituerait une violation du principe de la bonne foi, selon lequel les parties doivent pouvoir placer une confiance mutuelle dans la véracité de leurs déclarations et l'exactitude de leur comportement. L'absence de prise de mesure par la CCC correspondrait donc, selon lui, à des renseignements inexacts donnés à un administré, sur lesquels le recourant s'était fondé pour prendre des dispositions irréversibles. L'autorité serait, de plus, déchue du droit de demander la remise en état, car elle avait toléré pendant des années la situation alors qu'elle était parfaitement au courant de son illégalité. En effet, la Commune avait renoncé à dénoncer le cas à la CCC. Puis, quand cette dernière avait été mise au courant, elle avait également renoncé à prendre des mesures. La passivité des autorités pouvait également être constatée dans le cadre de la parcelle voisine pour laquelle un ordre de remise en état des lieux n'avait été rendu que récemment malgré de nombreuses dénonciations préalables.

Enfin, dans un ultime grief, le recourant se plaint d'une violation du principe de la proportionnalité. Il estime que les dérogations existantes, prises séparément, ne sont pas importantes. De plus, il se prévaut de sa bonne foi et indique qu'il pensait ses aménagements conformes au droit, dès lors que les autorités, connaissant l'illicéité de celles-ci, ne les lui ont jamais reprochées. A cet égard, il souligne encore que sans

les constructions contestées, il ne pourra plus exploiter son entreprise et devra mettre une vingtaine de personnes au chômage. Le principe de la liberté économique était ainsi également violé, de même que les intérêts des employés de l'entreprise. De surcroît, les coûts liés à la démolition et à la reconstruction ailleurs des installations litigieuses étaient extrêmement élevés.

Par écriture du 12 mars 2021, la Commune s'est référée aux pièces et décisions adoptées et s'en est remise à dire de justice.

Le 14 avril 2021, le Conseil d'Etat a transmis son dossier, a renoncé à se déterminer et s'est référé à sa décision du 23 décembre 2020. Il a proposé le rejet du recours avec suite de frais, sans allocation de dépens.

Par ordonnance du 16 août 2021, la Cour de céans a requis la production par le Conseil d'Etat du dossier de la CCC relatif à la demande d'autorisation de construire déposée par E _____ en 2011 pour la parcelle n° xx1 ainsi que la transmission d'une page manquante du dossier.

Le 3 novembre 2021, le recourant s'est déterminé sur les pièces transmises et a relevé que certains éléments, dont il a demandé la production, manquaient encore au dossier.

Par ordonnance du 1^{er} février 2022, la Cour de céans a demandé à la CCC de lui transmettre les pièces encore absentes du dossier, ce qui a été fait le 17 février 2022.

Le Conseil d'Etat a renoncé à formuler des observations complémentaires sur les pièces nouvellement communiquées, par courrier du 23 février 2022, et a maintenu sa proposition de rejet du recours.

Le 25 février 2022, le recourant s'est déterminé sur les nouveaux éléments et a intégralement maintenu ses conclusions.

Considérant en droit

1.1 Le recours de droit administratif du 1^{er} février 2021 est recevable (art. 72,78 let. a, 80 al. 1 let. a et c, 44 al. 1 let. a, et 48 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6).

1.2 Faisant usage d'un droit que la loi lui reconnaît (art. 80 al. 1 let. d, 56al. 1 et 17 al. 2 LPJA), le recourant a requis l'édition par le Conseil d'Etat du dossier ayant conduit à la décision attaquée, y compris le dossier relatif au recours administratif des époux Y-Z _____ contenant, selon lui, des éléments utiles à la présente cause. Dans la même optique, il a sollicité l'édition du dossier de la CCC relatif à la parcelle n° xx3. Il a demandé également son interrogatoire, ainsi qu'une vision locale et la mise en œuvre d'une expertise concernant la clause du besoin agricole, de même que l'intervention d'un géomètre pour déterminer la taille de l'aplanie et du portail réalisés.

1.2.1 Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) ne comprend pas nécessairement le droit d'être entendu oralement ni celui d'obtenir, sur simple demande, l'audition de témoins. En effet, l'autorité peut mettre un terme à l'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 pas l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1 ; 134 I 140 consid. 5.3).

1.2.2 En l'occurrence, le dossier de la CCC relatif à la parcelle n° xx1, ainsi que le dossier de la demande d'autorisation de construire déposée en 2011 ont tous les deux été produits, de même que le dossier complet du Conseil d'Etat quant au recours administratif de W _____.

Quant aux deux dossiers requis relatifs à la parcelle n° xx3 propriété des époux Y-Z _____ leur dépôt est superflu. En effet, le présent litige porte sur l'ordre de remise en l'état des constructions sises sur la parcelle n° xx1, et non sur la parcelle voisine. Ce moyen de preuve visant, selon le recourant, à prouver que la CCC ne demande en principe pas la remise en état des lieux en zone agricole, il est inutile dès lors qu'il ressort également du dossier en mains de la Cour qu'un ordre de remise en état a également été adressé aux propriétaires de la parcelle n° xx3.

S'agissant enfin de la requête tendant à la mise en œuvre de son interrogatoire, elle est également superflue, le dossier en possession du Tribunal cantonal étant suffisamment complet. Il comprend les documents de police des constructions, incluant le permis de construire accordé en 2002 pour le hangar et les plans initiaux de celui-ci et le dossier de la CCC relatif à la demande d'autorisation de bâtir déposé par E _____ en 2011, contenant le premier préavis du Service de l'agriculture et les divers courriers échangés dans ce cadre, jusqu'au retrait de la demande par W _____, le 27 février 2015. Ont également été versés en cause les quelques pièces initialement manquantes, dont notamment les formulaires et justificatifs agricoles, ainsi que les documents complémentaires transmis par le recourant au service compétent le 23 janvier 2012. Y figurent aussi de nombreuses photographies des lieux ainsi que divers plans annexés aux différentes demandes de permis de construire (2001, 2011), de même que celui joint à l'ordre de remise en état des lieux, ainsi que toutes les décisions pertinentes. En outre, le recourant a eu à maintes reprises l'occasion de se déterminer par écrit. Quant à la nécessité de mettre en œuvre une visite des lieux ou de faire intervenir un géomètre, elle est, pour les mêmes motifs, inutile, étant précisé que le rapport de police des constructions du 17 août 2018, les photographies et les plans au dossier sont suffisants.

2.1 Dans un premier grief d'ordre formel, le recourant se plaint de la violation de son droit d'être entendu sous deux aspects : d'une part, il estime que la décision entreprise est dénuée de motivation quant aux raisons qui l'ont amenée à ne pas prendre en compte le grief contenu dans son recours administratif concernant l'état de fait qui était, selon lui, établi de manière incorrecte et incomplète. D'autre part, il se plaint du rejet des moyens de preuve qu'il avait proposés.

2.2 Le droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend notamment le droit pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier, d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valablement offertes et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1). Il confère également au justiciable le droit de prendre connaissance de toute prise de position soumise à l'autorité et de se déterminer à ce propos, que celle-ci contienne ou non de nouveaux arguments de fait ou de droit et qu'elle soit ou non concrètement susceptible d'influer sur la décision (ATF 133 I 100 consid. 4.3). L'autorité qui verse au dossier de nouvelles pièces dont elle entend se prévaloir dans son prononcé est dans ce sens tenue d'en aviser les parties et de leur donner l'occasion de se déterminer à leur sujet (ATF 132 V 387 consid. 3.1).

La jurisprudence a également déduit de l'art. 29 al. 2 Cst. le devoir pour l'autorité de motiver sa décision afin que le destinataire puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Pour répondre à ces exigences, il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Il n'est en revanche pas nécessaire que l'autorité se prononce expressément sur tous les points soulevés par les parties et réfute individuellement chacun de leurs arguments (art. 29 al. 3 LPJA ; ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 et 139 IV 179 consid. 2.2 ; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2e éd., 2018, n° 1572 ss, p. 530 ss).

Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1). Selon la jurisprudence, sa violation peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 135 I 279 consid. 2.6.1; 116 la 94 consid. 2). Toutefois, une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée; cela étant, une réparation de la violation du droit d'être entendu peut aussi se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1.; 137 I 195 consid. 2.3.2 et arrêt du Tribunal fédéral 1C_443/2020 du 8 avril 2021, consid. 3.1).

2.3 En l'espèce, on ne peut que suivre l'appréciation du Conseil d'Etat selon laquelle la mise en œuvre de certaines des mesures d'instructions requises n'était pas nécessaire pour la résolution du présent litige. En effet, et comme on vient de l'exposer (cf. *supra*, considérant 1.2.2), le dossier en possession de l'instance de recours administratif était suffisamment complet. En particulier, il comprenait les plans du hangar autorisé ainsi que plusieurs photographies de la situation en 2018. Dans ce contexte, il n'y a ni violation du droit d'être entendu du recourant, ni constatation inexacte des faits par l'instance précédente. On ajoutera qu'une hypothétique violation du droit d'être entendu aurait de toute manière été réparée devant la Cour de céans, qui dispose d'un plein pouvoir d'examen (art 78 let. a LPJA ; ACDP A1 20 233 du 22 juillet 2021 consid. 3.2 ; A1 20 52 du 7 mai 2021 consid. 2.3 et A1 20 113 du 17 février 2021 consid. 3).

Quant au défaut de motivation invoqué par le recourant, il sied de rappeler ici que l'autorité n'a pas à se prononcer sur chacun des griefs soulevés par les parties. Il suffit qu'elle mentionne les motifs qui l'ont guidée, afin que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de la décision et l'attaquer en connaissance de cause. En l'occurrence, la décision entreprise mentionne de manière claire les différents éléments sur lesquels elle s'est fondée. Les faits dont le recourant estime qu'ils ont été constatés de manière incorrecte figurent en grande partie dans le prononcé. En particulier, la clause du besoin agricole y est expressément abordée (cf. page 5 du prononcé contesté) ainsi que l'avis du recourant selon lequel la halle concernée servirait toujours à entreposer du matériel pour l'exploitation vinicole familiale, de même que ses arguments quant à l'inaction des autorités compétentes. Comme il s'agissait des trois points contenus dans son grief « constatation inexacte et incomplète des faits » du recours administratif, on ne voit pas quels faits auraient été laissés de côté par l'autorité intimée, ce que le recourant se garde d'ailleurs bien d'indiquer.

Ce grief est donc rejeté.

3.1 Au fond, le recourant se plaint, en premier lieu, d'une application erronée de l'art. 16 OC. Selon lui, aucune autorisation de construire n'était nécessaire, pour l'aplanie, car celle-ci mesure moins de 500 m², ni pour le portail, ni pour le stockage des machines.

3.2 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 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 (ATF 119 Ib 222 consid. 3a; voir aussi ATF 140 II 473 consid. 3.4.1). 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 119 Ib 222 consid. 3a; voir aussi ATF 123 II 256 consid. 3).

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. 1 let. c ch. 6 OC, sont soumis à une autorisation de construire, à l'extérieur des zones à bâtir, tous les murs, clôtures fermées (palissades, haies, etc.), clôture ajourées, excédant la longueur de 5 mètres ou une hauteur de 1.5 mètre ou une hauteur légalement prescrite, le droit forestier demeurant dans tous les cas réservé.

L'al. 2 du même article, précise que sont également subordonnés à une autorisation de construire, l'installation de caravanes, de tentes et autres en dehors d'une place de camping autorisée (let. a) ; 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 (let. c) ; et tous les travaux importants de nature à modifier de façon sensible la configuration du sol, son utilisation ou l'aspect d'un site tels que 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. (let. e).

Selon l'art. 82 al. 2 RCCZ, seules les modifications mineures de la topographie du terrain naturel sont admises. Le terrain aménagé doit être en harmonie avec les parcelles voisines.

3.3 En l'espèce, force est de constater, avec le Conseil d'Etat, que l'aplanie réalisée par excavation sur la parcelle n° xx1 a modifié manifestement l'aspect de la parcelle et est durable. Tout d'abord, sur la base des plans figurant au dossier, il semble pour le moins douteux que l'aplanie réalisée par le propriétaire soit inférieure à une surface de 500 m². Cette question peut cependant rester ouverte car, contrairement à ce qu'estime le recourant, 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. Dès lors, même pour une aplanie d'une surface inférieure à 500 m², une autorisation de construire peut être nécessaire si les conditions de l'art. 16 al. 2 let. e OC sont remplies. En l'occurrence, le recourant ne s'est pas contenté de réaliser une excavation, mais a également recouvert l'aplanie de graviers et de revêtement bitumeux. De tel travaux ont modifié de manière notable l'aspect du site, ce qu'une simple vue aérienne de la parcelle permet de confirmer sans doute possible (cf. orthophoto 2020 du site <https://maps.vsgis.ch>, consulté le 18 mars 2022). Le nouveau revêtement tranche de manière éclatante avec les parcelles alentours, qui sont toutes constituées principalement de champs, prairie, bosquets ou forêt. Par conséquent, c'est à raison que l'autorité inférieure a considéré que de tels travaux étaient soumis à autorisation de construire.

Il en va de même pour le portail et les clôtures. En effet, selon une jurisprudence du Tribunal fédéral, sont soumises à autorisation de construire les clôtures qui modifient le paysage (arrêt du Tribunal fédéral 1C_424/2016 du 27 mars 2017 consid. 2.1.2). En l'occurrence, il ressort des photographies au dossier que la clôture est constituée de poteaux métalliques sur lesquels repose un treillis recouvert de bâches de couleur foncée. Or, la zone agricole protégée a justement pour but de garantir la conservation des valeurs paysagères, soit la structure de la végétation, la topographie et l'ambiance, selon l'art. 60 al. 2 RCCZ. Il est évident que la pose d'une clôture et d'un portail métallique est de nature à modifier le paysage, autrement vert et naturel, de manière importante. Elle était donc également soumise à autorisation de construire.

Quant aux machines de chantier et autres véhicules stockés sur le terrain, ils sont également soumis à autorisation. En effet, soit ils sont hors d'usage et entrent donc dans le cadre de l'art. 16 al. 1 let. c ch. 10 OC, soit ils fonctionnent encore, comme l'affirme le recourant, et n'ont donc aucune raison d'être entreposés de manière durable ou même simplement régulière à cet endroit. Il faut reconnaître que le stationnement de tels engins sur la parcelle concernée ne correspond aucunement aux buts de la zone agricole protégée dans laquelle elle se situe et est de nature à modifier notablement le paysage, au sens de l'art. 16 al. 2 let. e OC. Les surfaces visées ne sont en aucun cas des parkings pouvant être utilisés à discrétion du propriétaire.

Il doit donc être reconnu, avec le conseil d'Etat, que toutes les installations examinées ci-dessus étaient soumises à autorisation de construire. Ce grief est donc rejeté.

4.1 Le recourant estime ensuite qu'une autorisation de construire ordinaire (art. 22 LAT) *a posteriori* aurait dû être délivrée, car la clause du besoin agricole était remplie,

compte tenu du fait que le hangar présent sur la parcelle servait à entreposer du matériel d'exploitation pour l'entreprise viti-vinicole familiale. Dans l'hypothèse où un tel besoin ne serait pas reconnu, il estimait avoir droit à la délivrance d'une autorisation dérogatoire au sens des art. 24 ss LAT, car l'usage de la parcelle agricole pour les besoins de son entreprise C _____ Sàrl s'expliquait pas l'absence de places suffisantes dans les zones industrielles de la commune et était donc imposée, selon lui, par sa destination.

4.2 L'art. 16 al. 1 LAT définit les zones agricoles comme les zones servant à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole et comprennent: les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture (let. a) les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (let. b).

Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. Cette notion de conformité peut être restreinte en vertu de l'article 16 alinéa 3 LAT (art. 16a al. 1 LAT).

Aux termes de l'art. 34 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT ; RS 700.1), sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui servent à l'exploitation tributaire du sol ou au développement interne, ou qui sont – dans les parties de la zone agricole désignées à cet effet conformément à l'art. 16a, al. 3, LAT – nécessaires à une exploitation excédant les limites d'un développement interne et qui sont utilisées pour: la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente (al. 1 let. a) ; l'exploitation de surfaces proches de leur état naturel (al. 1 let. b).

Sont en outre conformes à l'affectation de la zone les constructions et installations qui servent à la préparation, au stockage ou à la vente de produits agricoles ou horticoles (al. 2): si ces derniers sont produits dans la région et que plus de la moitié d'entre eux proviennent de l'exploitation où se trouvent lesdites constructions et installations ou d'exploitations appartenant à une communauté de production (al. 2 let. a), si la préparation, le stockage ou la vente ne revêt pas un caractère industriel (al. 2 let. b), et si l'exploitation où se trouve lesdites constructions et installations conserve son caractère agricole ou horticole (al. 2 let. c).

Les activités de service liées au secteur du bâtiment sont hors de question (Aemisegger et *ali*, Commentaire pratique LAT : construire hors zone à bâtir, Genève, 2019 ; n° 15 ad art. 16a LAT).

L'art. 60 al. 2 RCCZ décrit le but de la zone agricole protégée comme étant de garantir la conservation des valeurs paysagères (structure de la végétation, topographie, ambiance, etc.) et naturelles (biotopes, flore et faune) typiques du haut plateau de B _____, par la poursuite d'une exploitation agricole proche des méthodes traditionnelles.

4.3 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_131/2019 du 17 juin 2019 consid. 3.2).

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 ; 136 II 214 consid. 2.1 ; plus récemment arrêt du Tribunal fédéral 1C_131/2019 du 17 juin 2019 consid. 3.2.1). 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 ; 129 II 63 consid. 3.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 7.5.1 et 1C_74/2018 du 12 avril 2019 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 ;

encore récemment arrêt du Tribunal fédéral 1C_131/2019 du 17 juin 2019 consid. 3.2.1 et les références citées).

4.4 En l'espèce, aucune autorisation de construire, ni ordinaire, ni dérogatoire, ne pouvait être délivrée au recourant.

En effet, il convient tout d'abord de souligner que ce dernier perd de vue que ce n'est pas le matériel entreposé dans le hangar autorisé en 2002 qui est visé par la présente procédure, mais bien les diverses constructions non autorisées ayant été réalisées en sus. Le recourant ne prétend d'ailleurs pas que les différents aménagements annexes et les matériaux entreposés à l'extérieur du hangar auraient pour but l'exploitation d'une entreprise agricole. Il ressort de plus très clairement du dossier photographique que le logo de l'entreprise du recourant, soit C _____ Sàrl, figure sur plusieurs véhicules et éléments présents sur le terrain, tant sur les photos de 2012 que sur celles réalisées en 2018. Or, l'entreprise du recourant a pour but notamment le déneigement, le terrassement et les transports ainsi que les services de voirie, soit des activités non agricoles.

Le stationnement de véhicules industriels et le stockage de matériau de chantier ne saurait en aucun cas être considéré comme conforme à l'affectation de la zone, dont le but est, pour rappel, de garantir la conservation des valeurs paysagères (structure de la végétation, topographie, ambiance, etc.) et naturelles (biotopes, flore et faune) typiques du haut plateau de B _____, par la poursuite d'une exploitation agricole proche des méthodes traditionnelles. Le fait que le père du recourant ait été inscrit en tant qu'exploitant agricole avant 2014 ne lui est d'aucun secours. Depuis cette date, il ressort du dossier que plus aucun membre de la famille, en particulier, ni le recourant lui-même, ni sa mère, ni son père, ne figurent au registre des exploitants. W _____ lui-même, dans sa lettre du 8 janvier 2015, avait informé la CCC du fait que sa « situation agricole » avait changé. C'était d'ailleurs la raison pour laquelle il avait retiré sa demande de permis de construire déposée en 2011. L'invocation d'une activité agricole au sein du hangar, de par l'entreposage de cuves destinées, selon lui, à l'activité viti-vinicole de la famille, n'est aucunement prouvée au dossier. Les listes de matériels déposées par E _____ en annexe à la demande de permis de construire de 2011, de même que les formulaires et justificatifs agricoles produits dans le même cadre ne lui sont pas plus utiles, dès lors qu'ils ne démontrent qu'une activité passée. Aucun document au dossier ne prouve la continuation de cette ancienne activité. Au contraire, la déclaration du recourant à la CCC de 2015 indique clairement, sur ce point, un changement de situation, qui ne semble pas avoir été renversé depuis. En particulier, le recourant n'a

produit aucun élément tendant à démontrer la poursuite de l'activité vinicole familiale, tels que des chiffres comptables pour les années après 2015, ou un éventuel bénéfice des ventes de raisin ou le résultat des vinifications dans l'hypothèse où celles-ci auraient été réalisées sur le terrain. Dès lors, il ne peut être reconnu aucune activité de type agricole sur la parcelle concernée.

Ses activités n'étant pas conformes à l'affectation de la zone, aucune autorisation de construire ordinaire au sens de l'art. 22 LAT ne peut donc être délivrée au recourant.

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. De fait, l'activité déployée par le recourant sur la parcelle n° xx1 est de nature industrielle. Cela ressort d'ailleurs des propos mêmes de l'intéressé, lequel a affirmé à plusieurs reprises au cours de la procédure qu'il ne pourrait plus exploiter son entreprise, C _____ Sàrl, si l'ordre de remise en état devait être confirmé. Le recourant n'explique d'ailleurs aucunement pour quelle raison il n'a pas cherché à trouver une place dans les communes voisines. Il invoque donc un motif de convenance personnelle pour justifier de l'utilisation du terrain, en expliquant ne pas avoir obtenu de place dans les zones industrielles communales et que les nouvelles zones ne sont pas encore prêtes. Or, compte tenu de l'importance de la délimitation entre le bâti et le non-bâti, une simple facilité d'exploitation ne sauraient constituer un motif suffisamment important et objectif pour l'emporter sur l'intérêt visiblement prépondérant de la sauvegarde de la zone agricole protégée.

Dès lors, ce grief doit également être rejeté.

5.1 Il reste encore à examiner si l'ordre de remise en l'état pouvait être prononcé par l'autorité compétente et si ce dernier respectait le principe de la proportionnalité. La question de la prescription de telles mesures sera également traitée, le recourant estimant que celle-ci était acquise, et donc que l'ordre de remise en l'état des lieux était nul.

5.2 Selon l'art. 56 LC, lorsqu'un projet est exécuté sans autorisation de construire ou contrairement à l'autorisation délivrée, l'autorité compétente (soit la CCC si l'ouvrage se situe à l'extérieur des zones à bâtir ; cf. art. 2 al. 2 let. a et 54 al. 1 LC), ordonne l'arrêt total ou partiel des travaux et le fait respecter (al. 1) ; cet ordre est une décision immédiatement exécutoire qui ne peut être revue qu'à la suite d'un recours sans effet suspensif (al. 2).

Une fois cette décision prise, l'art. 57 al. 1 LC prévoit la fixation d'un délai convenable pendant lequel le perturbateur (par situation et/ou par comportement) pourra s'expliquer sur les travaux non autorisés ; si leur régularisation n'est pas d'emblée exclue, l'al. 2 astreint l'autorité à fixer au perturbateur un délai pour déposer une demande d'autorisation a posteriori et, s'il s'en abstient, à faire élaborer une pareille demande aux frais de l'intéressé, ceux avancés par la collectivité publique étant garantis par une hypothèque légale. L'al. 3 précise que, si une régularisation est manifestement exclue d'emblée, l'autorité ordonne au perturbateur de replacer les lieux dans un état conforme au droit en portant une décision sujette à recours indiquant la mesure exacte à prendre pour rétablir une situation correspondant à ce réquisit, en arrêtant un délai d'exécution et en annonçant une exécution d'office si le perturbateur n'obtempère pas.

L'art. 46 al. 2 OC précise que les autorités de police des constructions (soit la CCC *in casu*, compte tenu de la situation en zone agricole de la parcelle concernée) ordonnent notamment la remise en état des lieux conforme au droit en cas d'exécution illicite des travaux, en tenant compte des principes de la proportionnalité et de la protection de la bonne foi.

5.3 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. (cf. Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 964 ch. 1.2.1 et 973 ch. 2.1; ATF 147 II 309 consid. 5.5). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte (ATF 132 II 21 consid. 6.4). 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 (cf. 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 et les références citées).

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 21 consid. 6; 123 II 248 consid. 3a/bb). 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; 111 Ib 213 consid. 6b et la jurisprudence citée ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_60/2021 du 27 juillet 2021 consid. 3.1).

5.4 Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a précisé qu'à l'inverse de ce qui prévaut pour les zones à bâtir, l'obligation de rétablir un état conforme au droit ne s'éteignait pas après trente ans s'agissant de bâtiments et installations érigés illégalement en dehors de la zone à bâtir (ATF 147 II 309 consid. 4 et 5). En particulier, s'il peut, certes, être tenu compte de situations exceptionnelles par le biais de solutions spécifiques, notamment par la fixation d'un délai de remise en état plus long, une utilisation illégale, qui contrevient au principe fondamental en matière d'aménagement du territoire de la séparation des zones à bâtir des zones non constructibles, ne doit pas se poursuivre indéfiniment sur la base du simple écoulement du temps (ATF 147 II 309 précité consid. 5.5 et 5.6).

5.5 En l'espèce, il ne fait aucun doute que les constructions concernées ont été érigées en violation des dispositions légales (cf. *supra* consid. 4.4) et hors de la zone à bâtir, la parcelle se situant en zone agricole protégée.

Dès lors, la proportionnalité de la mesure de remise en état doit être examinée. Or, il ne peut en aucun cas être reconnu que les dérogations à la règle sont mineures. En effet, les aménagements illicites réalisés sur la parcelle n° xx1 sont multiples. Le recourant, qui a indiqué avoir réalisé lui-même les constructions concernées, a délibérément ignoré le permis de construire délivré en 2002, lequel autorisait uniquement un hangar de 10 x 12 m² et la réalisation d'une surface de roulement. Tout d'abord, le hangar lui-même ne respecte pas les dimensions initialement prévues, le recourant ayant construit deux extensions couvertes à cette halle, l'une à l'est et l'autre à l'ouest. De plus, il a réalisé une aplanie de plusieurs centaines de mètres carrés et l'a recouverte, respectivement de graves ou d'un revêtement bitumeux. Il a posé des poteaux pour créer une barrière, qu'il a ensuite recouverte de bâches de couleur foncée. Un portail a également été posé. Enfin, de très nombreux matériaux de chantier ont été entreposés, à long terme, sur la parcelle, de même que diverses machines et véhicules portant le logo de l'entreprise du recourant C _____ Sàrl. Si l'on compare les photographies prises en 2012 et celles tirées en 2018, on ne peut que constater que le nombre de pièces, matériaux, machines et débris en tout genre n'a fait qu'augmenter entre ces

deux dates. Les photos les plus récentes montrent un enchevêtrement de tuyaux, pneus, bâches, poteaux métalliques, pièces de bois, bennes, dalles faites de différents matériaux, bobines et fils, et autres éléments difficilement identifiables, compte tenu de leur nombre et de leur entreposage pour le moins brouillon. De très nombreuses machines de chantier et remorques en tout genre sont également placées sur le terrain.

En outre, le propriétaire ne pouvait pas se croire, de bonne foi, autorisé à construire. En effet, celui-ci est associé et gérant de la société C _____ Sàrl, laquelle a pour but notamment le déneigement, le terrassement et les transports, ainsi que tous travaux en relation directe ou indirecte avec ces activités. Ainsi, de par sa profession, le recourant doit être régulièrement confronté à des demandes d'autorisation de construire. Il ne nie d'ailleurs pas avoir toujours su que sa parcelle se situait en zone agricole protégée. Dès lors, le recourant ne peut pas, en toute bonne foi et compte tenu de son expérience professionnelle, soutenir qu'il se serait cru autorisé à effectuer les aménagements réalisés. La question des prétendues assurances reçues des différentes autorités ou de l'inaction de ces dernières sera examinée plus loin (cf. *infra* consid. 6.3).

Enfin, l'intérêt public lésé ici, soit la séparation entre le bâti et le non-bâti ainsi que la préservation des espaces agricoles, et, au niveau communal, la défense des valeurs paysagères et naturelles locales typiques du haut-plateau, doit être considéré comme prépondérant. Une simple facilité d'exploitation, relevant de la simple convenance et de l'intérêt purement économique du propriétaire ne saurait faire échec à l'intérêt public en cause.

De surcroît, s'agissant des installations réalisées hors des zones à bâtir, l'obligation de rétablir l'état conforme au droit ne s'éteint pas après trente ans, selon la jurisprudence précitée. Ainsi, contrairement à ce qu'estimait le recourant, la possibilité d'ordonner la remise en l'état n'est nullement prescrite. Quoi qu'il en soit, la date de la réalisation des installations litigieuses est nécessairement située après 2001, à savoir après la première demande de permis de construire, soit il y a bien moins de trente ans.

Dès lors, ce grief doit être écarté.

6.1 Le recourant estime encore que les autorités ont violé le principe de la bonne foi, selon lequel les parties doivent pouvoir placer une confiance mutuelle dans la véracité de leurs déclarations et l'exactitude de leur comportement.

6.2 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; 131 II 627 consid. 6; arrêt 2C_398/2020 du 5 février 2021 consid. 6.1).

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_50/2020 précité consid. 8.1.2).

Des délais de péremption plus courts peuvent résulter de motifs de protection de la confiance. C'est notamment le cas lorsque les autorités de police des constructions sont certes intervenues avant l'expiration du délai de 30 ans, mais ont toléré la situation contraire au droit de la construction pendant des années, bien qu'elles aient eu connaissance de l'illégalité ou qu'elles auraient dû en avoir connaissance en faisant preuve de la diligence requise (ATF 132 II 21 consid. 6.3 p. 39 ; ATF 107 Ia 121 consid. 1c p. 124).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, ne peut toutefois s'en prévaloir que celui qui a lui-même agi de bonne foi (ATF 132 II 21 consid. 6.3), c'est-à-dire qui a supposé et pouvait supposer (en faisant preuve d'une diligence raisonnable) que l'utilisation qu'il exerce est légale ou conforme à l'autorisation de construire (ATF 132 II 21 consid. 6).

6.3 En l'espèce le recourant se prévaut, d'une part, de l'inaction de la CCC entre 2015 et 2018 et affirme, d'autre part, que le stockage du matériel s'est effectué sur sa parcelle avec l'assentiment oral des autorités communales.

Il faut d'emblée relever que le recourant sait parfaitement que sa parcelle est classée en zone agricole protégée. Cela ressort de manière claire des diverses écritures de ce dernier, dès la demande de permis de construire déposée en 2011. Il ne pouvait donc aucunement penser que les autorités communales étaient compétentes pour autoriser le stockage ou la construction de nouveaux éléments sur ce terrain. Dès lors, il ne peut se prévaloir de prétendues autorisations obtenues oralement de la Commune, puisque celles-ci auraient émané d'une autorité que le recourant savait incompétente en matière de zone agricole. Un prétendu stockage provisoire dans l'attente d'une place dans une zone industrielle ne saurait pas plus être autorisé par les autorités communales.

De plus, par courrier du 26 mars 2012, la CCC a informé le recourant qu'à la suite d'un contrôle sur place, il avait été constaté que le plan existant ne correspondait pas à la réalité. Elle demandait le dépôt de nouveaux plans dans un délai de 30 jours et informait déjà le recourant de la possibilité de demander la remise en état, à défaut de production desdits plans. En février 2014, la CCC demandait à la Commune, par e-mail, de bien vouloir lui indiquer si elle avait reçu des plans de la part de E _____ concernant cette parcelle. A la suite du retrait de la demande d'autorisation de construire par W _____, le 8 janvier 2015, il ne ressort du dossier aucune relance durant trois ans, jusqu'au rapport de police des constructions du 17 août 2018. Or, le recourant ayant été rendu attentif, depuis 2012, de la possibilité pour la CCC de prononcer un ordre de remise en l'état, un délai d'inaction de trois ans des autorités ne saurait être interprété comme un refus d'agir ou comme une autorisation tacite. Il ressort de la jurisprudence susmentionnée que le recourant ne peut se prévaloir de cette inaction que s'il a lui-même fait preuve de bonne foi. Cette condition fait toutefois défaut, le propriétaire étant parfaitement au courant de la situation en zone agricole de sa parcelle et de la nécessité de déposer de nouveaux plans pour régulariser la situation. Par ailleurs, de par sa profession, celui-ci ne peut se prétendre ignorant des procédures d'autorisations de construire et des autorités compétentes en fonction des différentes zones.

Dès lors, ce grief est également écarté.

7.1 Le recourant se prévaut encore d'une violation du principe de l'égalité de traitement, en raison du fait que ses voisins seraient également dans une situation illicite depuis plusieurs années et que les autorités compétentes n'auraient rien entrepris pour y mettre fin.

7.2 Le principe de l'égalité de traitement consacré à l'article 8 alinéa 1 Cst. prohibe des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la

situation de fait à réglementer ainsi que l'omission des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, ce qui est semblable devant être traité de manière identique et ce qui est dissemblable devant être traité de manière différente (ATF 142 I 195 consid. 6.1 ; 139 I 242 consid. 5.1 ; 137 V 334 consid. 6.2.1).

Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. Il peut être toléré une égalité dans l'illégalité s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi. Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 146 I 105 consid. 5.3.1 ; 139 II 49 consid. 7.1 ; 136 I 65 consid. 5.6 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_149/2020 du 8 décembre 2020 consid. 8.1 ; ACDP A1 20 19 du 20 janvier 2021, consid.5.2). En principe, si l'autorité ne s'exprime pas sur ses intentions futures, le Tribunal fédéral présume qu'elle se conformera à la loi à l'avenir (cf. ATF 146 I 105 consid. 5.3.1 ; 115 la 81 consid. 2).

7.3 En l'occurrence, il ressort du dossier que la CCC a rendu une décision de remise en état à l'encontre des époux Y-Z _____, voisins du recourant, le 5 mars 2020. Il n'y a donc aucune inégalité de traitement entre ceux-ci et W _____. Quoiqu'il en soit, de par la localisation des parcelles dans une zone particulièrement sensible et visant à protéger un patrimoine local et à encourager un savoir-faire traditionnel, il faudrait, dans tous les cas, admettre que cet intérêt imposerait de donner la prépondérance au respect de la légalité. De plus, si la CCC ne s'est pas exprimée sur ses intentions futures entre 2015 et 2018, elle a cependant rendu très claire son intention de se conformer à la loi pour le futur notamment par son ordre de remise en état adressé au recourant, ainsi que par ses déterminations dans le cadre du présent dossier. Enfin, la pratique de la CCC ne saurait être considérée comme constante de par le simple fait qu'elle ait tardé à adresser ses ordres de remise en l'état dans deux cas, soit celui du recourant et celui des propriétaires de la parcelle contiguë. Il n'y a, au dossier, aucune preuve qui démontrerait qu'il ne s'agit pas de cas isolés.

Dès lors, ce grief est rejeté.

8. Compte tenu de ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 et 60 al. 1 LPJA).

9. Les frais de la cause, fixés principalement sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 2000 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 2000 fr., sont mis à la charge de W _____.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Me Kalbermatter pour W _____, au Conseil d'Etat du Valais, à X _____, à B _____, et à Y _____ et Z _____.

Sion, le 28 mars 2022