

A1 21 281

ARRÊT DU 17 AOÛT 2022

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

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

en la cause

X _____ SA, de siège social à 1963 Vétroz, recourante, représentée par Maître Blaise Fontannaz, avocat, 1963 Vétroz

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, 1950 Sion, autorité attaquée, et
COMMUNE DE VETROZ, 1963 Vétroz, autre autorité

(droit des constructions ; remise en état des lieux ; zone agricole)

recours de droit administratif contre la décision du 17 novembre 2021

Faits

A. X _____ SA est une société ayant pour but la « Production de fruits et légumes et transport. Réparation et entretien de machines agricoles. Terrassement et entreprise générale de construction. Déblaiement de neige. Atelier mécanique automobiles et agricoles; vente, importation de véhicules automobiles et agricoles ». Elle est propriétaire de la parcelle n° xxx, folio 5 du cadastre communal de Vétroz, d'une surface de 1874 m² et sise au lieu-dit « D _____ », rangée en zone agricole selon le plan d'affectation des zones et le règlement communal des constructions (RCC) votés en Conseil général le 19 juin 2006, approuvés en Conseil d'Etat le 6 décembre 2006.

Le 1^{er} juillet 2008, la Commission cantonale des constructions (CCC) a délivré à X _____, alors propriétaire de la parcelle n° xxx, une autorisation de construire pour un hangar agricole. Cet ouvrage a été érigé au nord de la parcelle.

Le 8 juillet 2010, la CCC a octroyé à X _____ une autorisation de construire portant sur un couvert agricole, lequel a été installé à l'ouest de la parcelle n° xxx.

Le 1^{er} septembre 2011, la CCC a donné à X _____ une autorisation de construire lui permettant de transformer le couvert agricole (fermeture des façades sud, nord et ouest).

Le 8 septembre 2016, la CCC a délivré à X _____, dont le parc de véhicules et de machines agricoles était devenu avec les années insuffisant, une autorisation de construire pour ériger un hangar agricole (construit au sud-est de la parcelle n° xxx). Cette autorisation était assortie de plusieurs conditions, parmi lesquelles (cf. dossier de la CCC n° 2016-0142) l'exigence de faire porter au registre foncier (RF) une mention « de restriction de droit public à la propriété afin de garantir le maintien de l'affectation de la construction ou installation ».

B. Suite à une dénonciation anonyme faite auprès de la commune de Vétroz, une habitante de la commune s'est plainte, le 9 septembre 2019, du fait que des panneaux indicateurs portant l'inscription « A _____ – mécanique » avaient été installés sur le chemin d'accès conduisant au hangar situé sur la parcelle n° xxx. La commune a transmis cette dénonciation auprès de la police des constructions compétente, soit la CCC.

Le rapport, auquel étaient annexées de nombreuses photographies, dressé le 18 novembre 2019 par la CCC suite à un contrôle effectué sur place indique qu'un atelier mécanique pour des véhicules et des machines non agricoles avait été installé dans le hangar agricole situé à l'est de la parcelle n° xxx et que le traitement des extérieurs en enrobé bitumineux n'était pas conforme à la zone agricole et n'avait pas été autorisé par l'autorité compétente.

Le 29 novembre 2019, la CCC a fixé un délai de détermination à X _____. Dans ses observations du 9 décembre 2019, ce dernier a reconnu les faits constatés par la CCC. Il a précisé, d'une part ignorer que la pose du goudron nécessitait une autorisation de construire, d'autre part que depuis 2018, comme l'occupation de ses mécaniciens pour la réparation de son parc de véhicules agricoles était insuffisante, il avait décidé d'effectuer la réparation « des véhicules tiers ».

Le 11 décembre 2019, la CCC a ouvert une procédure de consultation auprès du Service du développement territorial (SDT), du Service de l'environnement (SEN), de l'Office cantonal de la construction du Rhône (OCCR3), du Service des forêts, des cours d'eau et du paysage (SFCEP) ainsi que du Service de l'agriculture (SCA).

Le 20 décembre 2019, OCCR3 a délivré un préavis positif, le bâtiment existant étant hors de l'espace Rhône.

Le 6 janvier 2020, le SFCEP a délivré un préavis négatif, au motif que le bâtiment existant était situé dans une zone de danger élevé sans application possible du modèle de classification du danger en zone d'inondation du Rhône.

Le 10 janvier 2020, le SCA, après avoir effectué une vision locale le 7 précédent, a fait savoir qu'il était disposé à émettre un préavis favorable sur la clause du besoin agricole, mais dans le cadre d'un nouveau dossier de mise à l'enquête publique pour régularisation de la fermeture du couvert à l'ouest et du goudronnage de la place.

Le 20 janvier 2020, le SDT a délivré un préavis positif pour la fermeture du couvert, mais négatif pour le changement d'affectation, la pose de panneaux indicateurs et l'enrobé bitumineux. Il a motivé ce préavis en relevant, notamment, que vu la non-conformité à l'affectation de la zone, il convenait d'appliquer les articles dérogatoires 16a et 24 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), 34 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1) et 31de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT ; RS/VS 701.1) mais que « la pose d'un enrobé bitumineux est en contradiction avec

le maintien de la parcelle dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement et doit par conséquent être refusée et le terrain doit être remis en état ».

C. En séance du 14 avril 2020 (mais expédiée le 7 mai 2020), la CCC a pris une décision dont le dispositif est rédigé de la sorte :

« Il est ordonné à X _____ SA de cesser immédiatement toute activité mécanique non agricole sur la parcelle n° xxx, folio n° 5, sise au lieu-dit « D _____ », aux coordonnées xxx en zone agricole sur le territoire de la commune de Vétroz.

Il est imparti à X _____ SA un délai jusqu'au 31.07.2020 pour procéder à la remise en état des lieux conforme au droit par la suppression de l'enrobé bitumineux mis en place sur la parcelle n° xxx, folio n° 5, sise au lieu-dit « D _____ », aux coordonnées xxx en zone agricole sur le territoire de la commune de Vétroz.

Il est imparti à X _____ SA un délai de 30 jours, dès réception de la présente, pour déposer auprès du SeCC un dossier de demande d'autorisation de construire pour la fermeture du couvert situé à l'Ouest de la parcelle n° xxx, folio n° 5, sise au lieu-dit « D _____ », aux coordonnées xxx en zone agricole sur le territoire de la commune de Vétroz.

Il conviendra également de mettre en dépôt, en décharge autorisée, les matériaux bitumineux en lien avec le décapage de la place et de restituer la place à une affectation agricole.

Les sanctions pénales pour infraction au droit des constructions demeurent réservées (art. 61 LC). X _____ SA est rendu particulièrement attentif que selon l'article 61 al. 4 LC, des amendes élevées seront prononcées en cas de non-exécution de la décision de remise en état des lieux, ce aussi longtemps que l'état illicite subsistera.

X _____ SA est avisé de la menace d'exécution d'office en cas de non-respect du délai fixé pour l'exécution de la présente décisions (art. 60 al. 1 LC). Les frais d'exécution par substitution incombent aux obligés (art. 60 al. 3 LC) ».

Dans les motifs de sa décision, la CCC a d'abord, après avoir rappelé les dispositions légales topiques applicables (articles 22 et 24 ss LAT, 34 et 57 de la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 [LC ; RS/VS 705.1]), exposé que toute construction ou installation était sujette à autorisation de construire, que dans l'hypothèse où, comme ici, des travaux avaient été réalisés sans autorisation, il était possible, à certaines conditions, d'octroyer une autorisation *a posteriori* (« éventuelle régularisation »). Or, tel n'était pas envisageable dans le cas particulier. Dès lors, puisqu'une régularisation était exclue, une remise en état des lieux devait intervenir. S'agissant plus particulièrement de la question de l'enrobé bitumineux apposé autour de bâtiments situés en zone

agricole, la CCC a ensuite considéré qu'il était en contradiction avec le maintien de la parcelle dans le plan sectoriel de surfaces d'assolement et que tant le SFCEP que le SDT avaient délivré un préavis négatif. Quant à savoir si la mesure ordonnée (enlèvement du bitume) était proportionnée, la CCC a relevé que la réalisation illicite du hangar et de l'enrobé litigieux ne constituaient pas une dérogation insignifiante puisque l'affectation agricole autorisée et exigée selon la mention de restriction de droit public avait été modifiée par l'exercice, dans le hangar agricole, d'activités mécaniques non agricoles et que toute réalisation ou activité illicite sises à l'extérieur de la zone à bâtir violait fondamentalement de droit fédéral de l'aménagement du territoire. Elle a enfin affirmé avoir été mise devant le fait accompli et a estimé que l'intérêt public à préserver le caractère agricole du site l'emportait.

Le 14 avril 2020 également, la CCC a décerné à l'encontre de X _____ un « mandat de répression pour infraction au droit public des constructions ».

D. Le 3 juin 2020, X _____ SA a, sans l'entremise d'un avocat, recouru auprès du Conseil d'Etat contre l'ordre de remise en état des lieux. Le signataire de ce recours (X _____ [administrateur unique de X _____ SA depuis le 28 août 2019]) a « reconnu ses torts pour les faits dénoncés », et a, en particulier, admis que « dès les travaux de construction terminés en 2017, j'ai goudronné les abords des dépôts afin de faciliter le lavage de mes véhicules ». X _____ SA a néanmoins estimé que l'obliger à enlever le goudron était « une décision extrême, disproportionnée ». Elle a développé son point de vue en expliquant avoir un parc machines très important (composé de 17 tracteurs, 6 plates-formes automotrices pour la taille et la cueillette des fruits, 4 remorques pour le transport des récoltes et « toutes les machines nécessaires pour tous les travaux de préparation de sol, de fumure et de lutte antiparasitaire ») et que « tous ces véhicules passent régulièrement au garage pour l'entretien et les réparations qui surviennent ; la place goudronnée est d'ailleurs équipée pour recevoir les eaux de lavage ou les huiles qui pourraient fuir dans les cas de pannes, afin d'empêcher toute pollution du sol et de la nappe phréatique. C'est pourquoi je vous demande de reconsidérer cet ordre d'enlever le goudron et de comprendre le besoin et l'utilité d'un tel revêtement ». X _____ SA a ajouté que « Dans la plaine, il y a plein de goudron en zone agricole ». Elle a terminé son recours sur cette phrase : « A votre disposition pour tous renseignements complémentaires et/ou une visite sur place ».

Dans sa détermination du 30 juin 2020, à laquelle elle a joint son dossier complet, la CCC s'est simplement référée à son ordre de remise en état des lieux.

Le 5 août 2020, X _____ a remis à la juriste de l'organe chargé de l'instruction du recours administratif une lettre, cosignée avec B _____, au nom de X _____ SA, dans laquelle les intéressés ont affirmé qu'il leur semblait « évident que de nous faire enlever le goudron est un non-sens puisque les surfaces incriminées ne sont pas destinées à la production agricole ». Ils ont aussi soutenu que « en zone agricole, la loi vétuste ne permet pas de goudronner chemins et places privées ; cependant, l'agriculture suisse a fortement changé ces dernières décennies ; les exploitations sont toujours plus grandes, les besoins pour entreposer les machines plus élevés... Une utilisation sécurisée et propre n'est pas suffisante avec des accès en terre ».

Le 20 août 2020, la CCC a fait savoir qu'elle n'avait rien à ajouter.

E. Par décision du 17 novembre 2021, expédiée le 19, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Il a d'abord estimé que procéder à une vision locale était inutile puisque le dossier de la CCC contenait de nombreux plans et photographies des lieux litigieux. Au fond, il a ensuite constaté que X _____ SA ne remettait pas en question l'appréciation de la CCC selon laquelle la pose d'un enrobé bitumineux sur la place d'accès n'était pas conforme à l'affectation de la zone agricole, de sorte qu'une autorisation ordinaire (art. 22 al. 2 LAT) ne pouvait être délivrée, pas plus qu'une autorisation dérogatoire (art. 24 ss LAT). Le litige se concentrait donc sur la seule question de savoir si c'était à bon droit qu'une remise en état (par la suppression du goudron mis sur la parcelle n° xxx) avait été ordonnée. Or, tel était bien le cas pour les différents motifs suivants : les dérogations à la règle n'étaient pas mineures car l'enrobé litigieux avaient été apposé sans autorisation de construire sur l'ensemble du sol attenant aux trois hangars, en zone agricole, dans laquelle il faut autant que possible éviter toute construction ; les intérêts publics majeurs, constitués par la préservation des zones non constructibles, la distinction fondamentale entre espace bâti et non bâti ainsi que la préservation des SDA l'emportaient manifestement sur l'intérêt privé de X _____ SA à maintenir une place goudronnée ; le fait que cette société dispose d'un important parc de machines agricoles dont le lavage était facilité sur un enrobé bitumineux permettant de mieux prévenir d'hypothétiques pertes d'huiles et d'hydrocarbures relevait de la pure convenance personnelle ; X _____ SA n'avait pas allégué que les frais de démolition du goudron étaient excessifs. Le Conseil d'Etat a enfin relevé, au sujet de la violation du principe de l'égalité de traitement dont semblait se prévaloir X _____ SA, que cette dernière n'avait pas démontré l'existence de

cas similaires au sien ou d'une volonté communale d'adopter une pratique illégale en zone agricole.

F. Le 20 décembre 2021, X _____ SA, agissant cette fois sous la plume d'un avocat, a entrepris céans ce prononcé, concluant simplement à l'admission du recours sous suite de frais et dépens à la charge du fisc. Après avoir requis, à titre de moyens de preuve, l'interrogatoire des parties, « l'audition de témoins » et « une expertise », elle a en premier lieu estimé, en se référant aux articles 9, 103 et 104 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), que la décision attaquée était « arbitraire en ce qu'elle ne tient pas compte de la situation concrète du cas d'espèce » et que « si le bitume devait être enlevé, cela pourrait préteriter le maintien de la qualité du sol ». X _____ SA a ensuite invoqué une violation du principe de proportionnalité car, de son point de vue, la place goudronnée, équipée pour recevoir les eaux de lavage et les huiles éventuelles afin d'empêcher toute pollution du sol et de la nappe phréatique, serait « indispensable ». Elle s'est enfin prévaluée d'une violation du principe de l'égalité dans l'illégalité, estimant, 12 photographies à l'appui, que d'autres exploitants agricoles ayant des hangars sur les communes de Sion, Conthey et Vétroz avaient également, sans intervention de la CCC, apposé du goudron sur les places situées devant leurs hangars ou autres installations.

Le 9 février 2022, le Conseil d'Etat a produit son dossier complet (contenant celui du conseil municipal et de la CCC) et a proposé de rejeter le recours sous suite de frais.

Le 15 février 2022, la Cour de céans a fixé à X _____ SA un délai pour présenter d'éventuelles observations complémentaires. Elle n'a toutefois pas fait usage de cette faculté.

Considérant en droit

1.1. Déposé en temps utile par la société directement atteinte par la décision du Conseil d'Etat du 17 novembre 2021 confirmant un ordre de remise en état des lieux, le recours de droit administratif du 20 décembre 2021 est recevable sous cet angle (art. 72, 80 al. 1 let. a et b, 44 al. 1 let. a de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA; RS/VS 172.6]). De même, on peut à la limite - un recours de droit administratif devrait comporter une conclusion réformatoire - admettre, sans faire preuve

de trop de formalisme, que les conclusions de ce recours sont recevables, celle (n° 1) tendant à l'admission du recours pouvant être comprise comme visant à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat. Par contre, sous l'angle de sa motivation, la recevabilité du recours de droit administratif est fort douteuse.

1.2. Le recours de droit administratif répond à des standards de motivation (art 80 al. 1 let. c et 48 LPJA). Ces standards imposent au recourant de discuter l'argumentation de l'autorité attaquée afin de le débouter totalement ou partiellement. Un recours ne les respecte pas s'il omet de discuter les motifs du prononcé entrepris et se contente de réitérer devant le Tribunal des moyens formulés en des termes quasi semblables au libellé de ceux rejetés ou déclarés irrecevables dans ce prononcé (ACDP A1 21 260 du 29 juillet 2022 consid. 6.3). Ainsi, il doit exister un lien entre la motivation du recours et la décision attaquée, la partie recourante devant se positionner par rapport aux considérants de l'autorité précédente, en expliquant pour quelles raisons les motifs articulés sont, de son point de vue, contraires au droit (arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2020 du 30 janvier 2020 consid. 2 ; ACDP A1 21 260 précité). Ainsi, des griefs purement appellatoires (RVJ 2022 p. 36 consid. 1.1 et 1994 p. 33 consid. 5 ; ACDP A1 19 232 du 10 décembre 2020 consid. 5.3 et A1 20 112 du 27 novembre 2020 consid. 5.2) doivent être sanctionnés d'irrecevabilité.

1.3. En l'occurrence, la recourante, dans son recours administratif du 20 décembre 2021, a développé plusieurs considérations juridiques au sujet, en particulier, des notions d'arbitraire et de proportionnalité (p. 6, 7, 8 et 9), et s'est livrée à une discussion toute générale, ne faisant qu'opposer sa propre appréciation des faits et son analyse juridique divergente. Toutefois, elle ne s'est jamais référée à la disposition légale topique invoquée par le Conseil d'Etat en relation avec un ordre de remise en état des lieux (article 57 LC) et, surtout, n'a aucunement cherché à discuter et à démontrer en quoi l'argumentation du Conseil d'Etat, longuement étayée depuis le 3^{ème} § de la p. 5 de son prononcé, violait, selon elle, le droit. La rédaction de son recours prête donc, sous l'angle de sa motivation, fortement à caution. Supposé recevable, il devrait de toute manière être rejeté pour les raisons qui vont suivre.

2. La recourante a sollicité, à titre de moyens de preuve, l'interrogatoire des parties, « l'audition de témoins » et « une expertise ».

2.1 La procédure administrative est en principe écrite et le droit d'être entendu garanti par l'article 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1). Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprend toutefois ni le droit absolu d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (arrêt du Tribunal fédéral 8C_40/2022 du 15 juillet 2022 consid. 3.2 ; ATF 140 I 68 consid. 9.6.1). L'autorité peut ainsi 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 l'amener à modifier son opinion (ATF 146 IV 218 consid. 3.1.1 et 145 I 167 consid. 4.1; arrêt du Tribunal fédéral 8C_119/2020 du 26 novembre 2020 consid. 4.2).

2.2. En l'espèce, les différents intervenants, à savoir, en particulier, la recourante et la CCC, ont eu tout loisir de s'exprimer à maintes reprises par écrit. La première, en particulier, l'a fait dans ses écritures des 9 décembre 2019 et 5 août 2020, dans son recours administratif du 3 juin 2020 et dans son recours de droit administratif du 20 décembre 2021. Procéder à son interrogatoire est donc inutile. Quant à l'audition de témoins, d'une part la recourante n'a pas indiqué en quoi elle était indispensable et sur quels points précis elle devait porter (sur cette obligation, cf. arrêt du Tribunal fédéral 8C_40/2022 précité consid. 3.3), d'autre part si tel était le but visé (cf. allégués 6 à 8), personne n'a remis en question la qualité d'exploitant agricole ou de réparateur agricole de C _____. Ce moyen n'est donc, lui également, pas essentiel pour le fond de la cause. S'agissant enfin de l'expertise, dont on ignore si elle est réellement requise - sous le chapitre « Moyens de preuve », le recours de droit administratif la mentionne, mais les allégués 6, 8, 14 à 24 ainsi que la p. 11 mentionne « expertise réservée » -, elle ne serait de toute façon d'aucune utilité. En effet, elle est parfois requise pour des faits établis (qualité d'exploitant agricole ou de réparateur agricole de C _____) ou notoires (« Les machines agricoles sont souvent plus lourdes que des véhicules normaux »), donc qui n'ont pas à être prouvés, et « réaliser une expertise pour examiner la situation des parcelles qui figurent sur les photos annexées » (au recours de droit administratif) ne serait d'aucun secours pour analyser la question juridique du principe de l'égalité dans l'illégalité (cf. *infra*, consid.5).

3. Dans un premier grief, la recourante a invoqué « l'arbitraire ». Elle a cependant cité non seulement l'article 9 Cst., mais également les articles 24*b* LAT, 103 et 104 Cst ainsi que « la LPE »

3.1 Une décision est arbitraire lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de justice et l'équité. Par ailleurs, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que ce dernier apparaisse comme arbitraire dans son résultat (ATF 147 I 241 consid. 6.2.1). Il n'y a en outre pas d'arbitraire du seul fait qu'une autre solution que celle de l'autorité intimée apparaît comme concevable, voire préférable (ATF 144 I 113 consid. 7.1).

3.2 En l'occurrence, l'on peine à suivre l'argumentation de la recourante. En effet, à partir du moment où cette dernière ne s'en est pas prise, devant le Conseil d'Etat, à l'appréciation de la CCC selon laquelle la pose d'un enrobé bitumineux sur la place d'accès n'était pas conforme à l'affectation de la zone agricole (art. 16 et 16*a* LAT + 34 OAT) et qu'une autorisation dérogatoire (art. 24 ss LAT) ne pouvait pas entrer en considération, il n'y pas lieu de disserter aujourd'hui sur l'article 24*b* LAT. Ensuite, si les articles 103 et 104 Cst. encouragent l'agriculture, il n'en demeure pas moins que tout exploitant agricole et toute personne exerçant une activité liée à l'exploitation agricole doivent rigoureusement respecter, en cas de construction d'une installation agricole, les normes fédérales de rang inférieur que sont la LAT et les règles cantonales du droit de la construction. Exiger de la recourante qu'elle se conforme à l'article 57 LC et à la jurisprudence y relative n'a donc absolument rien « d'arbitraire ». Pour le reste, on ne saisit pas en quoi « la LPE » trouverait application dans le cas d'espèce portant sur une remise en état des lieux d'une installation illégale en zone agricole. La recourante n'a d'ailleurs fait qu'énoncer, sous forme de généralité, cette loi sans énoncer l'once d'une disposition de la LPE et tenter de se livrer à une argumentation juridique. Partant, mal fondé, le grief est rejeté.

4. Dans un second grief, la recourante se prévaut d'une violation du principe de proportionnalité.

4.1. Lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit. Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, qui préserve différents intérêts

publics, est de rang constitutionnel; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 Cst. (ATF 147 II 309 consid. 5.5). 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 (ATF 132 II 21 consid. 6.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_462/2021 du 25 avril 2022 consid. 5.1) ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (arrêt du Tribunal fédéral 1C_622/2021 du 1^{er} juin 2022 consid. 3.1).

Selon la jurisprudence, l'autorité peut renoncer à un ordre de démolition, conformément au principe de la proportionnalité, si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit (ATF 132 II 21 consid. 6 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_622/2021 précité consid. 3.1). 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).

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, que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et que l'intérêt à l'application correcte du droit n'apparaisse pas prépondérant (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2).

4.2. En l'occurrence, il faut d'emblée relever que la recourante n'a remis en question aucun des points soulevés pertinemment et dûment motivés par le Conseil d'Etat, à savoir que les dérogations à la règle n'étaient ici pas mineures (pose, sans autorisation préalable, d'un enrobé bitumineux sur l'ensemble du sol attenant à trois hangars), que les aménagements litigieux avaient été réalisés en zone agricole (laquelle devait autant que possible être laissée vierge de toute construction), que l'intérêt public (constitué de l'obligation de préserver les sols et les SDA ainsi que de séparer le bâti du non bâti) l'emportait sur l'intérêt privé (de pure convenance personnelle) de la recourante, et que la CCC avait été mise devant le fait accompli. Elle s'évertue simplement à répéter, comme dans son recours administratif et dans son écriture du 5 août 2020, que la place goudronnée est indispensable pour récupérer les eaux de lavage, les huiles et les hydrocarbures de son grand parc de véhicules et machines agricoles, ce qui a l'avantage d'empêcher toute pollution du sol et de la nappe phréatique. Or, il appartient à la recourante, par un entretien rigoureux de ses véhicules, d'éviter de telles hypothétiques pertes de liquides polluants. Ensuite, le goudronnage du bitume tend effectivement avant tout à améliorer le confort des employés de la recourante (cf. son mail du 7 janvier 2020 : « Le goudronnage a été fait pour faciliter la propreté et permettre le lavage des véhicules »), un revêtement en bitume étant plus rigide, et, comme elle l'a elle-même reconnu (cf. sa détermination du 5 août 2020), elle dispose déjà d'une place de lavage intérieure, laquelle, à n'en point douter, est équipée de grilles de récupération d'eau et de liquides polluants. S'ajoute à cela que si la recourante voulait également éviter, par le lavage des véhicules et machines, « le gel et un sol humide », elle pouvait opter pour d'autres moyens (pose de gravier, de gravillons, de terre, de compost, de sable, de grave...) permettant de préserver au mieux le caractère agricole du site. Par ailleurs, la recourante omet complètement la grande portée des préavis, négatif s'agissant du bitume, tant du SFCEP que du SDT (cf. *supra*, consid. C).

En définitive, la pesée des intérêts à laquelle le Conseil d'Etat a procédé ne prête pas le flanc à la critique et la mise en conformité confirmée par ce dernier respecte le principe de proportionnalité.

5. Dans un troisième et dernier grief, la recourante invoque une violation du principe de l'égalité dans l'illégalité.

5.1 Le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 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). Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement (arrêt du Tribunal fédéral 1C_614/2020 du 19 octobre 2021 consid. 5.1). 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).

5.2 En l'occurrence, la recourante a produit 12 photographies tirées de son iPhone et en déduit que « de nombreuses constructions qui se trouvent en zone agricole possèdent une surface de bitume. Il y a donc une pratique constante selon laquelle des parcelles situées en zone agricole peuvent avoir des installations correctes pour permettre leur utilisation et le développement de leur exploitation ». Ce point de vue ne saurait être suivi. En premier lieu, aucune de ces photographies ne concerne une installation agricole située au lieu-dit « D _____ » ou à proximité immédiate. Ensuite, plusieurs de ces photographies montrent des routes (cf. p. 20, 23, 26 à 28 du dossier du Tribunal), et non des places privées. Enfin - et surtout - la surface recouverte de goudron par la recourante en 2017 semble, sur le vu des photographies figurant au dossier de la CCC (cf. écriture du 18 novembre 2019), bien plus étendue (elle entoure trois hangars) et est située sur des parcelles inventoriées en SDA, ce qui différencie sensiblement la situation de la recourante de celle des autres cas invoqués. Mal fondé, le grief est rejeté.

6. Attendu ce qui précède, le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

6.1 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge de la recourante (art. 89 al. 1 LPJA). Elle n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

6.2 Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 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), l'émolument de justice est fixé à 1500 fr., débours compris (art. 11 LTar).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X _____ SA qui supporte ses frais d'intervention.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître Blaise Fontannaz, pour la recourante, à la Commission cantonale des constructions, à Sion, à la commune de Vétroz, à Vétroz, au Conseil d'Etat, à Sion, et à l'Office fédéral du développement territorial, à Berne.

Sion, le 17 août 2022.