

BVGer A-5584/2015 vom 22. März 2017

Bundesverwaltungsgericht, 2017-03-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-5584_2015

FR: TAF A-5584/2015 du 22 mars 2017

IT: TAF A-5584/2015 del 22 marzo 2017

Regeste

Installations électriques (divers)

Erwägungen

E. 1

La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32 ; art. 37 LTAF) n'en dispose pas autrement. Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement sa compétence (art. 7 al. 1 PA) et la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

E. 1.1

Sous réserve des exceptions - non pertinentes en l'espèce - prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal administratif fédéral connaît, en vertu de l'art. 31 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. Conformément à l'art. 23 LIE sont notamment susceptibles d'être portées devant le Tribunal les contestations portant sur les décisions rendues dans des procédures d'approbation des plans par l'ESTI (art. 16 al. 2 let. a LIE). Le prononcé attaqué satisfait aux conditions qui prévalent à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 PA, si bien que le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du présent recours.

E. 1.2

Etant la destinataire de la décision attaquée qui rejette sa demande d'approbation des plans de la station transformatrice et ordonne la déconstruction de cette dernière, la recourante est particulièrement atteinte et a un intérêt digne de protection à requérir son annulation (art. 48 al. 1 PA). Elle a donc la qualité pour recourir.

E. 1.3

Les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu sont en outre remplies (art. 50 et 52 PA). Le recours étant ainsi recevable, il convient d'entrer en matière.

E. 2

Le présent litige a pour objet la question de savoir si c'est à bon droit que l'autorité inférieure a, par décision du 8 juillet 2015, prononcé le refus d'approbation du projet du 17 juillet 2013, complété le 24 avril 2014, de construction d'une nouvelle station transformatrice située hors zone à bâtir, ainsi que la déconstruction de cette dernière.

E. 2.1.1

Selon l'art. 49 PA, le Tribunal administratif fédéral contrôle les décisions qui lui sont soumises sous l'angle de la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir

d'appréciation (let. a), de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) et de l'inopportunité (let. c). Dans l'examen de l'opportunité, il s'impose une certaine retenue en particulier lorsque le sort des questions à résoudre dépend de considérations techniques que l'autorité inférieure est mieux à même de constater et d'apprécier, en raison de ses connaissances directes ou spécifiques en la matière ou parce qu'elle a fondé sa décision sur des rapports techniques d'autorités spécialisées (cf. parmi d'autres : arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6798/2013 du 5 novembre 2014 consid. 2, A-4930/2011 du 26 janvier 2012 consid. 2 ; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2ème éd., Bâle 2013, n. 2.160 ; Jérôme Candrian, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, Bâle 2013, n. 191 p. 113 s.).

E. 2.1.2

Le Tribunal vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (art. 13 PA). Il applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (Moser/Beusch/Kneubühler, *op. cit.*, n. 2.165). Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2. et réf. cit.).

E. 2.2

Le Tribunal admet les moyens de preuve offerts par la partie s'ils paraissent propres à élucider les faits. Dans le cadre d'une appréciation anticipée des preuves, il peut cependant renoncer à l'administration d'une preuve offerte, s'il appert qu'elle porte sur des considérations sans rapport avec le litige ou qu'elle n'est pas de nature à emporter sa conviction, au vu du dossier à sa disposition (cf. art. 12 et 33 al. 1 PA ; ATF 136 I 229 consid. 5.3, ATF 131 I 153 consid. 3 et réf. cit. ; plus récents et parmi d'autres : arrêt du Tribunal fédéral 5A_882/2015 du 27 novembre 2015 consid. 6.1 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-4054/2015 du 15 février 2016 consid. 2.3, B-644/2014 du 28 octobre 2015 consid. 4.3.2.1 ; Moser/Beusch/Kneubühler, *op. cit.*, n. 3.144 ; Candrian, *op. cit.*, n. 61 p. 43 s.). Cette faculté de renoncer à administrer une preuve proposée en raison de son défaut de pertinence est conforme au droit d'être entendu, consacré par l'art. 29 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) et l'art. 29 PA (cf. ATF 138 III 374 consid. 4.3.2). En l'espèce, au vu des questions que le présent litige soulève et du dossier à disposition du Tribunal, l'inspection locale requise paraît superflue. En effet, elle aurait uniquement pour but de faire constater au Tribunal que la construction réalisée correspond aux dimensions du garage préexistant. Or, elle ne porte que sur un grief très secondaire invoqué par la recourante, dont il n'est d'ailleurs pas certain qu'il soit pertinent dans l'examen de la cause. Cette affirmation n'est en outre pas directement contestée par l'autorité inférieure. Le Tribunal relève enfin que la recourante n'explique pas en quoi la consultation des photographies produites en cours d'instruction ne serait pas suffisante à emporter sa conviction et justifierait la mise en oeuvre de la mesure d'instruction requise.

E. 3.1

Aux termes de l'art. 16 al. 1 LIE, une installation électrique à courant fort ne peut être mise en place ou modifiée que si les plans du projet ont été approuvés par l'autorité compétente. L'autorité chargée de l'approbation des plans est l'ESTI (art. 16 al. 2 let. a LIE),

respectivement l'OFEN lorsque l'ESTI ne réussit pas à régler les oppositions ou à supprimer les divergences entre autorités fédérales (art. 16 al. 2 let. b LIE). L'art. 10 al. 1 de l'ordonnance sur la procédure d'approbation des plans des installations électriques (OPIE, RS 734.25) précise que, sauf exception permise par l'autorité compétente en application de l'art. 10 al. 1bis OPIE, la construction d'une installation électrique ne peut commencer que lorsque l'approbation des plans est entrée en force. La procédure d'approbation des plans est régie par le LIE, subsidiairement par la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx, RS 711 ; art. 16a LIE). L'approbation des plans couvre toutes les autorisations requises par le droit fédéral (art. 16 al. 3 LIE). Aucune autorisation ni aucun plan relevant du droit cantonal ne sont ainsi requis ; le droit cantonal est pris en compte dans la mesure où il n'entrave pas de manière disproportionnée l'accomplissement des tâches de l'exploitant de l'installation à courant fort ou à courant faible (art. 16 al. 4 LIE). Une telle autorisation implique non seulement la réalisation de conditions de nature technique, mais doit également tenir compte des prescriptions sur la protection de la nature, des sites, du paysage, de l'environnement et des eaux (art. 7 al. 1 de l'ordonnance du 30 mars 1994 sur les installations électriques à courant fort [ordonnance sur le courant fort, RS. 734.2]). En vertu de l'art. 11 al. 2 de l'ordonnance du 30 mars 1994 sur les lignes électriques (OLEI, RS 734.31), l'établissement des lignes électriques doit affecter le moins possible le paysage, la nature et l'environnement, compte tenu de la nécessité de garantir l'approvisionnement en énergie rentable et de trouver une solution technique acceptable.

E. 3.2

En l'espèce, la recourante a commencé les travaux avant que la décision d'approbation lui ait été notifiée, ce que l'autorité inférieure a constaté lors de son inspection locale du 19 octobre 2014. La décision rejetant l'approbation des plans demandée est datée du 8 juillet 2015. La violation des dispositions d'approbation des plans a d'ailleurs conduit à la condamnation en application de l'art. 55 al. 1 let. a LIE, à titre personnel, du donneur d'ordre du début des travaux. La présente situation n'est d'ailleurs pas contestée en soi par la recourante, laquelle expose toutefois qu'elle était légitimée à le faire, en invoquant la protection de sa bonne foi ; question qui ne sera traitée par le Tribunal de céans que plus avant, pour le cas où le rejet d'approbation s'avérerait être effectivement fondé. Il convient en effet au préalable d'examiner, comme l'autorité inférieure l'a fait, si cette situation illégale peut être corrigée et l'installation approuvée ultérieurement du fait qu'elle respecterait les conditions émises par les dispositions d'aménagement du territoire.

E. 4

Dans la mesure où la recourante conteste la solution retenue par l'autorité inférieure, à savoir que la station en partie déjà construite « Etable de Mission » ne pouvait être approuvée ultérieurement, il sied d'examiner si la position décisionnelle ainsi retenue est conforme aux règles applicables.

E. 4.1

A teneur de l'art. 22 al. 2 let. a de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700), une autorisation de construire ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation projetée est conforme à l'affectation de la zone; tel est le cas lorsque sa fonction concorde avec celle de la zone concernée (DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1981, n. 29 ad art. 22 LAT). Hors de la zone à bâtir, de façon générale, la conformité est liée à la nécessité: la construction doit être

adaptée, par ses dimensions et son implantation, aux besoins objectifs du propriétaire ou de l'exploitant (arrêts du Tribunal fédéral 1C_496/2015 du 23 septembre 2016 consid. 3.1.1, 1C_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 4.1). Cette clause du besoin est clairement exprimée pour les zones agricoles à l'art. 16a al. 1 LAT. Ainsi, lorsque l'installation est située - comme en l'espèce - en zone agricole, il faut dans un premier temps examiner si elle peut être considérée comme conforme à la zone selon les art. 16 ss LAT. Conformément à l'art. 16 al. 1 LAT, les zones agricoles servent 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. Selon l'art. 16a al. 1 LAT, sont toutefois conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. L'art. 34 de l'ordonnance du 28 juin 2010 sur l'aménagement du territoire (OAT, RS 700.1) précise les conditions pour qu'une construction soit conforme à l'affectation de la zone agricole. Selon l'art. 34 al. 4 let. a et b OAT une autorisation ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. Il y a dès lors lieu de limiter les constructions nouvelles à celles qui sont réellement indispensables à l'exploitation afin de garantir que la zone en question demeure une zone non constructible (ATF 133 II 370 consid. 4.2, ATF 129 II 413 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_496/2015 précité consid. 3.1.1). Dans ce sens, il est admis que les installations et constructions servant à la desserte des zones non constructibles doivent, dans la mesure du possible, également être érigées en zone à bâtir (arrêt du Tribunal fédéral 1C_604/2014 du 12 mai 2015 consid. 2.2). D'un point de vue technique, l'ESTI considère qu'un approvisionnement hors de la zone à bâtir est, en règle générale, possible depuis la zone à bâtir jusqu'à une distance de 400m.

E. 4.2

En l'espèce, les pièces au dossier ont permis de constater que le projet d'installation soumis pour approbation à l'ESTI prévoit un emplacement de la nouvelle station hors zone à bâtir, alors que l'installation sera amenée à desservir principalement la zone à bâtir se trouvant à une cinquantaine de mètres, sous réserve de l'approvisionnement des étables de Mission et de quelques installations voisines. Cela étant, l'installation électrique projetée - et partiellement déjà construite - ne peut pas être considérée comme étant conforme à la zone (cf. arrêts du Tribunal fédéral 1C_647/2012 du 3 septembre 2014 consid. 3, 1C_408/2012 du 19 août 2013 consid. 6.3 à 6.5). Il convient ainsi d'examiner ci-après si l'installation électrique répond aux conditions du régime dérogatoire prévu à l'art. 24 LAT, autorisant l'implantation de constructions hors zone à bâtir.

E. 4.3

L'art. 24 LAT prévoit qu'en dérogation de l'art. 22 al. 2 let. a LAT, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b).

E. 4.3.1

La première condition de cette disposition est réalisée lorsque l'ouvrage projeté ne peut être employé conformément à sa destination qu'en un endroit déterminé hors de la zone à bâtir pour des raisons d'ordre technique, des motifs liés aux conditions d'exploitation économique

d'une entreprise, ou encore à cause de la configuration des particularités du sol (nécessité de l'implantation positive). De même, l'implantation hors de la zone à bâtir peut se justifier si l'ouvrage en question ne peut être édifié à l'intérieur de celle-ci en raison des nuisances qu'il occasionne (nécessité de l'implantation négative ; ATF 129 II 63 consid. 3.1 ; arrêt du tribunal fédéral 1C_604/2014 précité consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6798/2013 précité consid. 4.2 ; cf. ég. Benoît Bovay/Raymond Didisheim/Denis Sulliger/Thierry Thonney, Droit fédéral et vaudois de la construction, 4ème éd., Bâle 2010, n. 2.2.1 ad art 24 LAT). Il s'agit de critères objectifs, les points de vue subjectifs du constructeur ou les motifs de convenance personnelle n'entrant pas en considération (cf. Bovay/Didisheim/Sulliger/Thonney, op. cit., n. 2.2.1 ad art 24 LAT ; notamment ATF 129 II 63 consid. 3.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_604/2014 du précité consid. 2.3, 1A.69/2004 du 11 août 2004 consid. 2.3, 1A.80/2001 du 31 mai 2002 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6798/2013 précité consid. 4.2). Le Tribunal fédéral retient toutefois qu'un emplacement en zone à bâtir ne doit pas être absolument exclu, une imposition d'implantation relative suffisant, pour autant que des motifs prépondérants laissent apparaître qu'un emplacement hors de la zone à bâtir est considérablement plus favorable que d'autres en zone à bâtir (ATF 141 II 245 consid. 7.6.1 et réf. cit.).

E. 4.3.2

Pour justifier la nécessité d'un emplacement hors de la zone à bâtir, le requérant doit, lors du dépôt de sa demande d'approbation, fournir un justificatif d'implantation complet comprenant une analyse des variantes suivant un ordre de priorité, ainsi que la preuve que la solution retenue hors de la zone à bâtir est beaucoup plus avantageuse que l'implantation possible à l'intérieur de la zone à bâtir (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_604/2014 précité consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6798/2013 précité consid. 4.2). Le caractère exceptionnel de l'art. 24 LAT exige que la réalisation de la condition prescrite à sa lettre a ne soit admise qu'avec réserve, concrétisant ainsi le principe de séparation entre les zones à bâtir et les zones non constructibles découlant de l'art. 75 al. 1 Cst. et de l'art. 1 al. 1 LAT (Bovay/Didisheim/Sulliger/Thonney, op. cit., n. 2.1.2 ad art. 24 LAT ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_604/2014 précité consid. 2.2, 1C_328/2010 du 11 mars 2011 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6798/2013 précité consid. 4.2). Il faut également veiller à ce que l'octroi d'une autorisation spéciale ne constitue pas un précédent, ouvrant ainsi la porte à une interprétation laxiste des conditions auxquelles elle peut être accordée (cf. Bovay/Didisheim/Sulliger/Thonney, op. cit., n. 2.1.2 ad art. 24 ; ATF 112 Ib 404 consid. 3, ATF 108 Ib 130 consid. 6 ; plus récent : arrêt du Tribunal fédéral 1C_408/2012 précité consid. 6.4).

E. 4.4

Il sied à présent de vérifier si, sur le vu des considérations qui précèdent, l'implantation de l'installation litigieuse hors de la zone à bâtir était en réalité imposée par sa destination, comme la recourante le laisse entendre.

E. 4.4.1.1

L'autorité inférieure a retenu que le justificatif d'implantation fourni n'était pas suffisant, la recourante n'ayant en particulier pas démontré en quoi l'emplacement de la station hors de la zone à bâtir pour un approvisionnement de la zone à bâtir serait justifié, malgré ses demandes. A son sens, compte tenu de la proximité d'avec la zone constructible située à 50 mètres, la recourante aurait dû faire valoir des raisons particulièrement importantes et

objectives quant à son implantation. Elle a également souligné que l'étude des variantes était lacunaire et que les avantages et inconvénients de l'emplacement de la station n'avaient jamais réellement fait l'objet d'une pesée des intérêts par la recourante. L'autorité inférieure a également exposé que les motifs à l'appui desquels les deux variantes en zone à bâtir étudiées n'avaient pas été retenues par la recourante, à savoir que les propriétaires les refusaient, ne sauraient être qualifiés de raisons objectives dans le cadre d'une pesée des intérêts, au regard de la jurisprudence pertinente. C'est pourquoi, elle a considéré que la recourante n'avait pas démontrée à satisfaction que l'implantation de la station hors de la zone à bâtir était imposée par sa destination.

E. 4.4.1.2

A l'inverse, la recourante prétend avoir effectué ladite analyse des variantes. Elle souligne à cet égard que les autorités cantonales ont considéré que celle-ci était complète et réfléchie. Dans son recours, elle a critiqué la position de l'autorité inférieure, qui s'est fondée uniquement sur le préavis de l'ARE pour prononcer le rejet de sa demande d'approbation. La recourante conteste en particulier que l'ESTI puisse être liée par le préavis d'un office fédéral et lui reproche d'avoir accordé une moins grande importance à l'avis des services cantonaux, qui prévisaient pourtant tous positivement le projet. Elle fait en outre valoir que la proximité de la zone à bâtir et le fait qu'il s'agit d'une zone agricole déjà occupée par des constructions justifie l'implantation de l'installation électrique hors de la zone à bâtir. Elle relève également que l'autorité inférieure, tout en affirmant que l'implantation de la station hors zone à bâtir n'est pas imposée par sa destination, se garde bien de démontrer en quoi l'intérêt public et la protection du paysage et de la nature seraient mis en péril par l'installation de la station en lieu et place du garage existant. Enfin, la recourante indique qu'elle a justifié son choix en raison du fait : de l'installation de la station dans un bâtiment existant ; de son accessibilité en toute saison ; de la reprise de l'alimentation basse tension existante ; de l'avis positif de la Commune d'Anniviers et des propriétaires avoisinants ; du maintien du cachet de la zone.

E. 4.4.2

Le Tribunal retient d'emblée que, dans la mesure où l'installation électrique était prévue pour alimenter essentiellement la zone à bâtir et sachant que, quoi qu'il en soit, le principe de séparation des zones constructible et non-constructible commande de tenter de trouver une solution en zone à bâtir, il est exact que des raisons particulièrement importantes et objectives doivent être démontrées pour que le régime dérogatoire de l'art. 24 LAT puisse trouver application.

E. 4.4.2.1

Dans le cas présent, l'argument principal invoqué par la recourante pour justifier la construction de la station à cet emplacement hors de la zone à bâtir est le refus de deux propriétaires de l'une des variantes en zone à bâtir et le refus formé par la communauté de l'étable de Mission s'agissant de la variante B sur l'emplacement actuel. Elle se prévaut également de la proximité de l'emplacement choisi de la zone à bâtir et du fait que la zone agricole d'implantation est déjà occupée par des constructions. De même, outre les critères qui l'ont amenée à choisir ce lieu hors de la zone à bâtir, elle expose que l'autorité inférieure n'a pas démontré en quoi l'emplacement de l'installation mettrait en péril la protection du paysage et de la nature ou un autre intérêt public. Cela étant, le Tribunal considère que, si les motifs en faveur de l'emplacement particulier hors de la zone à bâtir paraissent

réfléchis, il n'en demeure pas moins que les raisons pour lesquelles la recourante s'est détournée d'un emplacement en zone à bâtir ne consistent qu'en un point de vue subjectif de sa part ou en des motifs de convenances personnelles des propriétaires, lesquels ne peuvent valablement être prises en considération dans le cadre du raisonnement par étapes exigé par le régime dérogatoire de l'art. 24 LAT (Bovay/Didisheim/Sulliger/Thonney, op.cit., n. 2.1.1 ad art. 24 LAT ; cf. ég. ATF 129 II 63 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_604/2014 précité consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6798/2013 précité consid. 4.2). Enfin, la recourante ne fait pas valoir que l'emplacement répondrait à un besoin futur prévisible de la construction hors de la zone à bâtir (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_604/2014 précité consid. 3.2 ss).

E. 4.4.2.2

Pour le surplus, même s'il n'est pas établi en l'espèce que l'installation électrique pouvait être implantée en zone à bâtir, il convient de rappeler que, de jurisprudence constante, une telle installation devrait, sauf motifs importants, être implantée en zone à bâtir quand bien même il serait prévu qu'elle desserve la zone agricole. Partant, il incombait au dépositaire de la demande d'approbation de démontrer en quoi celle-ci ne pouvait être implantée qu'en dehors de la zone à bâtir, ce qu'il n'a toutefois pas fait à satisfaction. En outre, aucun élément au dossier, ni allégués par la recourante ou les autorités consultées, tend à indiquer que la station ne pourrait pas être construite en zone à bâtir en raison de nuisances qu'elle occasionnerait (nécessité d'implantation négative) ou de considérations techniques ou de motifs liés aux conditions d'exploitation économique d'une entreprise, ou encore à cause de la configuration des particularités du sol (nécessité d'implantation positive). En tout état de cause, comme il sera souligné ci-après, ce constat n'est pas encore définitif, puisque la recourante pourra, le cas échéant, disposer de temps pour démontrer que cette exigence est en réalité réalisée.

E. 4.4.3

A l'évidence, l'implantation de la station transformatrice hors de la zone à bâtir ne remplit pas la condition de l'art. 24 let. a LAT. Il en découle que son implantation n'est pas imposée par la destination. La première condition cumulative n'était ainsi pas réalisée, ce dont il suit qu'il est superflu de procéder à une pesée des intérêts selon l'art. 24 let. b LAT.

E. 4.5

A titre de conclusion intermédiaire, il y a ainsi lieu de retenir que, dans la mesure où une dérogation au sens de l'art. 24 LAT n'est pas envisageable faute d'en remplir (en l'état) les conditions, c'est dans le respect du droit fédéral que l'autorité inférieure a considéré que la station projetée, qui a d'ores et déjà été partiellement construite sans l'approbation des plans, ne pouvait être approuvée ultérieurement. Elle doit également être suivie lorsqu'elle retient qu'en l'absence d'un emplacement définitif connu de la station transformatrice, elle ne peut pas non plus approuver ultérieurement les lignes électriques souterraines attenantes.

E. 5

Contestant le bien-fondé du rétablissement de l'état conforme prononcé en conséquence par l'autorité inférieure - c'est-à-dire la déconstruction de la station « Etable de Mission » partiellement déjà construite - la recourante lui reproche une attitude contraire au principe de la bonne foi (art. 9 Cst.). Elle fait valoir que la confiance qu'elle a placée dans le courriel du 11 juillet 2014 envoyé par le responsable de l'ESTI Romandie pour débiter les travaux doit être protégée, conformément au sens dont cette communication pouvait et devait

raisonnablement être comprise par sa destinataire, ce qui ferait opposition à la démolition prononcée.

E. 5.1

Le droit constitutionnel du citoyen à être traité par les organes de l'Etat conformément aux règles de la bonne foi est expressément consacré à l'art. 5 al. 3 et à l'art. 9 Cst. D'après le principe de la bonne foi en droit public, qui découle lui-même de la bonne foi dans les relations juridiques privées (art. 3 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 [CC, RS 210]), ATF 142 II 206 consid. 2.3), l'administration doit en particulier s'abstenir de tout comportement contradictoire, propre à tromper l'administré dans les relations juridiques qu'elle entretient avec lui, et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 129 II 361 consid. 7.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2D_16/2016 du 14 novembre 2016 consid. 4.1 ; ATAF 2011/28 consid. 3.3.3). L'administré peut voir ainsi protégée la confiance légitime qu'il a placée dans le comportement adopté par l'autorité et suscitant une expectative déterminée (arrêts du Tribunal administratif fédéral A-6480/2015 précité consid. 5.6.2, A-379/2016 du 8 septembre 2016 consid. 7.1), pour autant que l'erreur ne lui soit pas reconnaissable avec l'attention requise (arrêt du Tribunal fédéral 2C_134/2014 du 13 février 2014 consid. 2.2.1). Selon la jurisprudence, l'administré bénéficie du droit d'exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux assurances reçues, pour autant que les conditions cumulatives suivantes soient réunies : a) l'autorité est intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées ; b) l'autorité a agi ou est censée avoir agi dans les limites de ses compétences ; c) l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu ; d) l'administré s'est fondé sur l'acte en question pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice ; e) la réglementation n'a pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2, ATF 131 II 627 consid. 6.1 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-6840/2015 précité consid. 5.6.2.2). Il convient encore de procéder à une pesée des intérêts en présence, et de déterminer si, exceptionnellement, l'intérêt à une fidèle application du droit en vigueur ne prime pas l'intérêt de l'administré à voir sa confiance protégée (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-6840/2015 précité consid. 5.6.2.2, A-379/2016 précité consid. 7.1, A-265/2012 du 4 juillet 2013 consid. 5.2.2).

E. 5.2.1

De l'avis de la recourante, l'ensemble des conditions susmentionnées sont réalisées. Elle soutient que l'autorité inférieure est intervenue dans une situation concrète, à savoir l'implantation de la station transformatrice « Etable de Mission » et la promesse a été donnée à l'égard d'une personne déterminée. La promesse a en outre été donnée par le responsable d'ESTI Romandie, de sorte que le renseignement émanait de l'autorité compétente. De plus, elle avait de sérieuses raisons de croire à la validité du courriel approuvant les projets. Suite à cela, la recourante a commencé les travaux en se fondant sur ledit courriel. Enfin, la législation n'a subi aucune modification depuis le moment où l'assurance lui a été donnée.

E. 5.2.2

Pour sa part, l'autorité inférieure conteste que la recourante puisse valablement se prévaloir de la protection de la bonne foi. La condition selon laquelle l'administré avait de sérieuses raisons de croire à la validité de l'acte suivant lequel il a réglé sa conduite ne saurait tenir.

En effet, le fait qu'une décision d'approbation des plans exécutoire soit nécessaire pour l'établissement d'une installation électrique ne pouvait être ignoré de la recourante. L'autorité inférieure précise à cet égard que la recourante est habituée à déposer de nombreuses demandes d'approbation chaque année auprès de l'ESTI en raison de sa qualité d'exploitant de réseau, et se devait, par conséquent, de connaître la législation en vigueur dans le domaine du droit de l'électricité.

E. 5.3

A cet égard, il est vrai que le fait que le constructeur a pu croire de bonne foi qu'il était autorisé à édifier l'installation est une circonstance susceptible de justifier qu'il soit renoncé au rétablissement d'une situation conforme au droit (cf. ATF 132 II 21 consid. 6). En l'espèce, le Tribunal relève toutefois que le courriel du 11 juillet 2014 de l'ESTI Romandie n'aborde pas la question du début des travaux. Il ne transparaît pas davantage de la pièce n° 30 produite par la recourante à l'appui de son recours qu'il lui aurait été indiqué qu'elle pouvait débiter les travaux. Il appert donc d'emblée que, contrairement à ce que la recourante soutient, aucune assurance n'a été donnée à ce propos, l'e-mail informatif du 11 juillet 2014 ne portant que sur la procédure d'approbation des projets soumis, qui ne pouvait au demeurant s'achever que par une décision en bonne et due forme. Pour le surplus, en application du principe selon lequel nul n'est censé ignorer la loi (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_951/2014 du 16 avril 2015 consid. 3.1.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6840/2015 précité consid. 5.2.1), la recourante ne saurait prétendre qu'elle ne savait pas que l'art. 55 al. 1 let. a et al. 2 LIE impose, sous peine d'amende, d'être au profit d'une décision d'approbation de l'autorité devenue exécutoire au moment de commencer la construction d'une installation électrique. La recourante se devait de prendre en compte cette interdiction préalable, même si elle pensait que l'autorité inférieure allait accorder l'autorisation d'implanter l'installation hors de la zone à bâtir (arrêt du Tribunal fédéral 1C_604/2014 précité consid. 4). Cela vaut d'autant plus que la jurisprudence civiliste au titre de l'art. 3 CC exige du professionnel - tel que l'est la recourante - un degré de diligence étendu (cf. ATF 131 III 418 consid. 2.3.2 et réf. cit. ; arrêt du Tribunal fédéral 4A_91/2016 du 3 août 2016 consid. 2.2.2 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6840/2015 précité consid. 5.2.2.1). La recourante s'était d'ailleurs étonnée de ne pas avoir encore de reçu d'autorisation et elle a été informée le 25 juillet 2014 que son projet n'était pas approuvable en l'état. Il en résulte que la recourante ne peut se prévaloir de la protection de sa confiance pour justifier la construction de l'installation électrique en l'absence de décision d'approbation des plans préalable et exécutoire.

E. 5.4

A toutes fins utiles, le Tribunal précise que la recourante ne peut davantage prétendre à l'existence d'un comportement contradictoire de l'autorité inférieure concernant sa position sur l'état du dossier au fil de l'avancement de la procédure devant elle. Le fait que, ensuite d'un préavis négatif d'une autorité consultée, elle se soit ralliée à la position de cette autorité pour considérer que le dossier était incomplet n'est pas un comportement qui pourrait lui être reproché, d'autant qu'il ressort du dossier qu'elle en a immédiatement informé la recourante. Par ailleurs, il appert qu'il s'agit du but même d'une procédure de coordination que l'autorité d'approbation - qui n'est par définition pas spécialiste de toutes les considérations dont il convient de tenir compte pour se prononcer - s'assure de l'absence ou du peu d'impacts du projet avant de l'approuver.

E. 6

La recourante conteste encore que la déconstruction ordonnée par l'autorité inférieure puisse être considérée comme proportionnée et répondant à un intérêt public prépondérant.

E. 6.1.1

Pour rappel, la jurisprudence retient que le fait que des constructions ont été érigées sans approbation préalable et qu'elles ne peuvent être approuvées ultérieurement n'a pas encore pour conséquence qu'elles doivent automatiquement être démolies afin de rétablir l'ordre conforme au droit (cf. ATF 136 II 359 consid. 6, ATF 132 II 21 consid. 6, ATF 123 II 248 consid. 4b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_295/2016 du 3 janvier 2017 consid. 3.1). La question doit être examinée en vertu des principes de droit constitutionnel et de droit administratif, dont le principe de la proportionnalité de l'art. 5 al. 2 Cst. fait notamment partie. Ainsi, le rétablissement d'une situation conforme au droit ne saurait avoir lieu lorsque la dérogation est insignifiante ou que le rétablissement ne répond à aucun intérêt public et que le maintien d'une situation illégale ne se heurte pas à des intérêts publics prépondérants (cf. ATF 136 II 359 consid. 6, ATF 132 II 21 consid. 6, ATF 111 Ib 213 consid. 6). Il semble en outre que même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de proportionnalité pour tenter de s'opposer à un ordre de démolition ou de remise en état. Il devra néanmoins s'accommoder du fait que les autorités accordent une importance prépondérante à des considérations fondamentales telles que l'égalité de traitement ou le strict respect du droit des constructions, par rapport aux inconvénients plus ou moins importants pour le propriétaire résultant de la remise des lieux en un état conforme au droit (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4, ATF 111 Ib 213 consid. 6b).

E. 6.1.2

Le principe de la proportionnalité, posé par l'art. 5 al. 2 Cst. comme limite à l'activité de l'Etat, exige qu'une mesure étatique soit de nature à permettre d'atteindre le but d'intérêt public ou privé qu'elle vise, qu'elle soit nécessaire et qu'elle soit supportable pour l'intéressé au regard de la gravité de l'atteinte au droit fondamental. Il doit exister un rapport raisonnable entre le but et le moyen utilisé (cf. ATF 132 I 49 consid. 7.2 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5766/2016 du 20 février 2017 consid. 4.3).

E. 6.2.1

Outre l'affirmation selon laquelle elle aurait installé la station transformatrice en toute bonne foi, prétention que le Tribunal a cependant déjà écartée (cf. consid. 5, spéc. 5.3), la recourante invoque que l'installation hors zone à bâtir est extrêmement proche de la zone à bâtir et que cet emplacement permet d'intégrer au maximum la construction dans le paysage. Elle expose aussi que l'atteinte portée au paysage est également minime par rapport à la centaine de poteaux en bois de la ligne aérienne qu'elle permettrait de remplacer. Enfin, la recourante soutient que le seul intérêt public allégué par l'autorité inférieure quant à la crainte d'un précédent n'est pas de nature à convaincre et que le dommage occasionné par la démolition n'est pas justifié par un intérêt public de nature à justifier le dommage financier que la démolition lui causerait.

E. 6.2.2

En plus du risque de précédent qui aurait un effet préjudiciable non négligeable, l'autorité inférieure ajoute que la position de la recourante quant à la proximité de la zone à bâtir démontre au contraire que la violation du principe fondamental de séparation des zones à

bâtir et des zones non-constructibles du territoire est claire. Une solution en zone à bâtir aurait aussi permis de supprimer l'ancienne ligne. En effet, contrairement aux affirmations de la recourante, l'autorité inférieure explique qu'elle ne préconise pas le maintien de l'installation sur poteaux existante, ni d'ailleurs le maintien des 100 poteaux en bois de la ligne aérienne, mais défend qu'un projet de station intégré de façon optimale dans la zone à bâtir, sur le passage de la ligne souterraine prévue, n'aurait entraîné aucun ou peu de coûts supplémentaires pour la recourante, tout en ayant le mérite de respecter le droit de l'aménagement du territoire. Elle considère enfin que les coûts de déconstruction sont proportionnés. Sur les coûts de construction qu'elle a estimés à Fr. 55'000.-, seuls les coûts liés au génie civil doivent être pris en compte comme dommage puisque les composants électriques installés pourront être réutilisés.

E. 6.2.3

Comme l'autorité inférieure l'a reconnu, il est communément admis que les constructions édifiées sans droit, hors de la zone à bâtir, comme cela est le cas en l'espèce, constituent une violation grave du principe de la séparation des zones constructibles et des zones non constructibles (arrêt du Tribunal fédéral 1C_604/2014 précité consid. 5.2; ATF 132 II 21 consid. 6.4, ATF 111 Ib 213 consid. 6b) et important est dans ce cas l'intérêt public au rétablissement de l'état antérieur (ATF 111 Ib 213 consid. 6b). Cet intérêt est d'autant plus grand que le nombre d'installations électriques en Suisse est élevé (arrêt du Tribunal fédéral 1C_604/2014 précité consid. 5.2) et qu'octroyer une autorisation au cas particulier créerait sans conteste un précédent et ouvrirait la voie à une interprétation laxiste des conditions posées par l'art. 24 al. 1 LAT, en particulier celle de l'implantation imposée par la destination, que le législateur n'a pas voulue (Bovay/Didisheim/Sulliger/Thonney, op. cit., n. 2.1.2 ad art 24 LAT ; cf. ég. ATF 112 Ib 404 consid. 6, ATF 108 Ib 130 consid. 3). Or, dans le cas concret, force est de constater que les dérogations à la règle ne serait pas mineure en l'état. Partant, il est exact que les seuls intérêts privés patrimoniaux de la recourante ne sauraient primer sur l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit (même constat, cf. ATF 136 III 359 consid. 9 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_604/2014 précité consid. 5.1), ce d'autant que les coûts de la mise en oeuvre de la mesure sont effectivement pas disproportionnés. En dernière analyse, même si, après un examen conforme aux règles applicables, il avérerait que la station ne pourrait effectivement pas être construite en zone à bâtir, la recourante disposera de la possibilité de déposer une demande d'approbation des plans modifiée, dans le délai d'un an dès l'entrée en force de la décision et l'autorité compétente pourra, le cas échéant, reconsidérer sa décision. Cette possibilité n'est pas contraire à l'art. 58 PA en raison de l'état de fait notablement modifié (arrêt du Tribunal fédéral 1C_604/2014 précité consid. 3.3) et constitue un argument supplémentaire pour considérer que la mesure de démolition n'est pas trop incisive.

E. 6.3

Enfin, l'argument de la recourante, selon lequel elle serait au profit d'un droit acquis sur le garage, à tout le moins son enveloppe, qui empêchait l'autorité inférieure d'en prononcer la démolition, s'avère être dénué de fondement. En effet, comme cette dernière l'a reconnu, le bâti a été auparavant utilisé comme garage et non comme station transformatrice, de sorte qu'un changement d'affectation est évident et ne peut valablement être contesté par la recourante. Pour le surplus, il est douteux que la station électrique ait été construite dans le volume d'un bâtiment existant. Les photographies fournies par la recourante à l'appui de son

recours et de sa réplique permettent bien plutôt de constater que le bâti préexistant a été démolé pour y construire la station en lieu et place, sans qu'il soit ici contesté que les dimensions puissent effectivement correspondre. Par ailleurs, l'ordre de déconstruction porte uniquement sur la station en partie construite par la recourante et n'a pas d'incidence sur le garage, dont le sort - à savoir son éventuelle reconstruction - relève de la compétence des autorités cantonales.

E. 6.4

Au cas d'espèce, l'ordre de déconstruction a été prononcé conformément au principe de proportionnalité et il répond à un intérêt public prépondérant. L'intérêt essentiellement financier de la recourante ne saurait en effet venir contrer l'intérêt au respect du droit de l'aménagement du territoire, et particulièrement en son principe fondamental, d'autant que la violation est importante et que, comme souligné plus avant, la construction n'a pas eu lieu de bonne foi. La mesure de déconstruction atteint en outre de manière raisonnable le but visant à rétablir une situation conforme au droit, d'autant que cet ordre n'est pas encore définitif, puisque la recourante bénéficie d'un délai d'une année à partir de l'entrée en force de la décision attaquée pour démontrer, le cas échéant, que l'installation est imposée par sa destination et prouver ainsi qu'il existe un besoin réel et concret à son implantation hors de la zone à bâtir.

E. 7

Au vu de ce qui précède, le Tribunal retient que l'autorité inférieure a agi dans le respect du droit fédéral. Il s'ensuit que le recours doit être rejeté et confirmée la décision attaquée.

E. 8.1

Selon l'art. 63 al. 1 1^{ère} phrase PA, les frais de procédure sont généralement mis, dans le dispositif, à la charge de la partie qui succombe. En l'occurrence, la recourante succombe entièrement, de sorte qu'elle doit prendre à sa charge les frais de procédure qui s'élèvent à Fr. 3000.-, lesquels seront prélevés sur l'avance de frais du même montant qu'elle a déjà effectuée.

E. 8.2

Le Tribunal peut allouer d'office ou sur requête à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA et art. 7 ss du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Les autorités fédérales et, en règle générale, les autres autorités parties n'ont pas droit aux dépens (art. 7 al. 3 FITAF). Aucune indemnité de dépens ne sera donc allouée en l'espèce.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.