

VD_OMNI AC.2001.0189 vom 10. Januar 2002

VD Tribunal cantonal, 2002-01-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2001.0189

FR: VD_OMNI AC.2001.0189 du 10 janvier 2002

IT: VD_OMNI AC.2001.0189 del 10 gennaio 2002

Regeste

c/DINF | L'ordre de remise dans un état conforme au droit qui, à l'examen, apparaît pleinement conforme à la loi et au principe de la proportionnalité ne saurait être remis en cause pour "inopportunité" (même si ce grief entre dans le pouvoir d'examen du TA).

Erwägungen

E. 1

consid. 3 p. 8). Comme le Tribunal fédéral l'a rappelé dans ce dernier arrêt, la tenue systématique d'audiences ne ferait que retarder inutilement le cours de la justice. La Commission européenne des droits de l'homme a confirmé à plusieurs reprises que, aux conditions précitées, la renonciation à des débats publics ne constituait pas une violation du principe de la publicité des débats au sens de l'art. 6 § 1 CEDH. Dans une décision du 27 octobre 1998 CISE HOLDING SA et autres c/Suisse, la commission a ainsi considéré que la tenue d'une audience ne correspondait pas à une nécessité si les faits étaient clairs et que les questions à trancher revêtaient un caractère purement juridique. Elle a relevé que les arguments de droit se prêtent souvent mieux à une présentation écrite que verbale et estimé que, dans de pareilles circonstances, la perte de temps ou l'imposition d'une charge supplémentaire aux tribunaux ne se justifiait pas (JAAC 63.105). Par ailleurs, dans une affaire MEVENA SA c/Suisse du 29 juin 1999, la Cour européenne des droits de l'homme a rejeté une demande d'inspection locale dans le cadre d'une procédure d'expropriation, estimant qu'une telle inspection était dépourvue d'utilité dans le cas d'espèce (JAAC 64.137). b) Comme on le verra dans les considérants qui suivent, le présent litige est de nature purement technique et juridique. Une inspection locale n'est pas susceptible d'apporter de nouveaux éléments par rapport à ceux figurant déjà au dossier. Elle aurait été nécessaire pour apprécier si, et dans quelle mesure, on aurait pu renoncer à certains des travaux de remise en conformité, tout en demeurant dans les limites du régime dérogatoire. Toutefois, pour les raisons qui seront exposées ci-dessous, la décision entreprise ne saurait être remise en cause dans son principe, ce que le recourant paraît d'ailleurs presque admettre, lorsqu'il affirme ne pas en "contester de manière catégorique la légalité." Le recourant n'a pas jugé utile de mentionner les points sur lesquels la décision entreprise violait le principe de la proportionnalité, quand bien même il y avait été expressément invité par le juge instructeur en cours de procédure. Le fait de savoir si la décision entreprise est conforme au principe de la proportionnalité sur ce point est une question de nature juridique, dès lors que ses modalités n'en sont pas contestées. Il découle de ce qui précède qu'une audience avec vision des lieux est superflue. 2. Cela étant, il est constant que la parcelle litigieuse est colloquée dans une zone agricole. Par ailleurs, le recourant ne conteste pas que les travaux litigieux ne correspondent pas à ceux qui avaient été autorisés en date du 27 novembre 1995, en application de l'art. 24 al. 2 LAT. L'autorité intimée a

donc donné l'ordre de remettre le bâtiment en conformité avec le droit. Cela étant, la première question qu'il y a lieu de se poser est de savoir si le recourant était en droit de procéder aux travaux litigieux. a) Lorsqu'une construction ou des travaux de transformation sont projetés en-dehors des zones à bâtir, comme en l'espèce, il faut d'abord examiner s'ils sont conformes aux prescriptions de la zone et peuvent dès lors bénéficier d'une autorisation ordinaire selon l'art. 22 al. 2 LAT et ensuite seulement, si tel n'est pas le cas, se demander si cette construction peut être autorisée à titre dérogatoire au sens de l'art. 24 LAT (ATF 113 Ib 313, consid. 3 = JdT 1989 I 454). A teneur de l'art. 22 al. 2 litt. a LAT, l'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation projetée est conforme à l'affectation de la zone. Les zones agricoles devant servir à l'exploitation traditionnelle du sol, il suit de là que l'implantation de constructions et d'installations ne peut y être autorisée que dans la mesure où ces ouvrages sont en rapport étroit avec l'exploitation agricole. Ceux-ci doivent donc servir l'économie agricole ou du moins faciliter l'exploitation de la terre (ATF 112 Ib 259). En l'espèce, les travaux de transformation réalisés sur la parcelle litigieuse n'ont plus aucune relation avec les activités du secteur primaire. Le projet relève d'une zone à bâtir et non d'une zone agricole. Le recourant ne prétend d'ailleurs pas le contraire, à juste titre. b) Il y a donc lieu d'examiner si le projet mis à l'enquête pouvait faire l'objet d'une dérogation à l'art. 22 al. 2 litt. a, conformément à l'art. 24 aLAT. aa) En vertu de l'art. 24 al. 2 aLAT, en vigueur au moment des faits, le droit cantonal pouvait autoriser la rénovation de constructions ou d'installations, leur transformation partielle ou leur reconstruction pour autant que ces travaux fussent compatibles avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire. D'éventuelles dérogations ne pouvaient être accordées qu'aux conditions plus restrictives de l'art. 24 al. 1er aLAT si le droit cantonal complémentaire ne prévoyait rien sur ce point (Droit vaudois de la construction, 2ème édition, Lausanne 1994, rem. 8.1.1. ad art. 24 LAT, p. 45). L'art. 81 al. 4 LATC, dont la teneur n'a pas varié, permettait la transformation ou la reconstruction partielle de constructions non conformes à l'affectation de la zone; selon cette disposition, une transformation était partielle lorsqu'elle ne comportait que des modifications intérieures, des agrandissements ou des changements de destination d'importance réduite par rapport à l'ensemble de la construction et qu'il n'en résultât pas d'effets notables sur l'affectation du sol, l'équipement ou l'environnement. Une transformation au sens de l'art. 24 al. 2 aLAT peut consister aussi bien en un agrandissement ou en une transformation intérieure qu'en un changement d'affectation; elle doit être considérée comme partielle dans la mesure où l'identité de la construction est conservée et où la transformation ne crée aucune incidence nouvelle majeure sur le mode d'utilisation, l'équipement et l'environnement (Droit vaudois de la construction, op. cit., rem. 8.3.1.1, p. 46). Cela signifie que l'identité du bâtiment doit être conservée dans ses traits essentiels; un agrandissement éventuel doit être de peu d'importance et se mesure par rapport au bâtiment existant (ATF 118 Ib 497; 112 Ib 94). Les modifications ne doivent pas avoir une incidence nouvelle sur l'affectation de la zone, l'équipement et l'environnement (ATF 113 Ib 219, 303; 112 Ib 277; cf. également, DFJP/OFAT, Etude relative à la LAT, note 35 ad art. 24). Le refus de reconnaître à un projet la qualification de "transformation partielle" ne proviendra pas nécessairement de l'ampleur de l'agrandissement d'un immeuble, mais pourra également résulter du fait que l'ouvrage existant aura perdu son identité, soit en raison de la nature des travaux entrepris, soit en raison d'un changement d'affectation (Matile et al., op. cit., rem. 8.3.2.1, p. 46). Il en va en particulier ainsi dans le cas de l'affectation au logement de la totalité du bâtiment voué à l'abandon, en le surélevant et en modifiant sa façade et ses toitures (CCR 5339 du 2 septembre 1987), dans celui de la

transformation d'une grange en habitation (Arrêt TA AC 7453 du 12 février 1992) ou encore de l'aménagement d'un ou deux logements dans un hangar ou dans un rural, cette affectation nouvelle étant sans rapport avec la destination originelle des bâtiments en cause (JT 1989 I 445). bb) En l'espèce, les transformations réalisées par le recourant excèdent manifestement ce qui est permis par le régime dérogatoire. Les projets qui avaient successivement été soumis à l'autorité cantonale ne prévoyaient qu'un seul logement et maintenaient tels quels les volumes réservés à l'usage de dépôt. Les plans qui ont été établis à la requête de l'autorité intimée montrent que ces volumes n'ont pas été maintenus tels quels, mais transformés en chambres. En outre, l'habitation comprend maintenant une habitation sur chacun des trois niveaux. Par ailleurs, comme en attestent les plans versés au dossier de la cause, l'aspect extérieur du bâtiment a été profondément modifié du fait de l'ouverture de nombreuses fenêtres sur chacune des façades. Le recourant a également procédé au percement de velux qui n'avaient pas été autorisés. Il a encore modifié la toiture et les avant-toits et supprimé le bardage en bois qui devait pourtant être maintenu sur le pourtour du volume réservé à l'usage de dépôt. Comme le relève à juste titre l'autorité intimée, le caractère général de l'ancien moulin s'en est trouvé totalement modifié pour devenir désormais une villa unique à trois appartements. Cela étant, force est de constater que les possibilités offertes par les art. 24 al. 2 LAT et 81 al.

E. 4

LATC sont largement dépassées. Les transformations réalisées par le recourant modifient de manière importante l'identité du bâtiment. On ne saurait parler de transformations partielles au sens des dispositions citées ci-dessus. Les travaux litigieux contreviennent manifestement au régime légal applicable aux constructions non conformes sises hors des zones à bâtir. c) On doit maintenant se demander si la révision de la LAT permettrait au recourant de maintenir les réalisations litigieuses. En principe, la question de savoir si la construction est ou non matériellement légale se détermine en principe selon le droit applicable au moment où les travaux ont été effectués. Toutefois, si le droit matériel a changé dans l'intervalle, notamment s'il s'avère plus favorable, il pourrait permettre au propriétaire d'une construction matériellement illégale lors de sa transformation, de bénéficier d'une autorisation a posteriori (ATF 102 Ib 64 cons. 4; Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, constructions, expropriation, Berne 2001, no 981, p. 424). aa) Les Chambres fédérales ont adopté, le 20 mars 1998, de nouvelles dispositions modifiant et complétant l'art. 24 LAT; ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1er septembre 2000, simultanément à la nouvelle ordonnance du Conseil fédéral sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000 (ci-après: OAT). L'art. 52 al. 1er OAT prévoit que les procédures en cours au moment de l'entrée en vigueur de la nLAT sont soumises au nouveau droit; cette disposition s'inspire ainsi de la jurisprudence selon laquelle l'autorité applique le droit en vigueur au jour où elle statue (Moor, Droit administratif, vol I, Berne 1988, n. 2.5.2.3, pp. 144-145; voir aussi à ce propos ATF 126 II 209). La nouvelle du 1er septembre 2000 visait notamment à assouplir les conditions auxquelles les changements d'affectation de bâtiments existants hors des zones à bâtir peuvent être admis (Meyer Stauffer, La zone agricole, in Journées suisses du droit de la construction, Fribourg 2001, p. 40 et 48). Dans cette perspective, la révision a notamment institué de nouvelles possibilités d'aménager dans des bâtiments existants un logement pour y habiter toute l'année, sans que les locataires ou propriétaires appartiennent à la population paysanne (ASPAN, Lexique des constructions hors de la zone à bâtir, Territoire et environnement, août 2000, p. 50). bb) L'art. 24c al. 1er LAT concrétise la garantie des droits acquis. Ainsi, les constructions qui

ont été édifiées légalement mais qui sont devenues contraires à la zone à la suite d'un changement de législation ou d'une modification du régime des zones dans laquelle elles sont implantées peuvent être maintenues et rénovées (Meyer Stauffer, op. cit., p. 52). L'art. 24c al. 2 LAT prévoit que l'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement. La portée de cette disposition est définie à l'art. 42 al. 1er OAT qui autorise des modifications pour autant que l'identité de la construction, de l'installation et de ses abords soit respectée pour l'essentiel, les améliorations esthétiques étant admises. Cette disposition vise non seulement un changement partiel d'affectation, mais également des travaux de transformations et d'agrandissement (Meyer Stauffer, op. cit., p. 53). Pour savoir si l'identité de la construction est respectée, on devra se fonder sur l'ensemble des circonstances (art. 42 al. 3 OAT). Il suit de là que son volume et son apparence devront être préservés dans leurs aspects essentiels (Meyer Stauffer, op. cit., *ibid.*). On voit ainsi que les conditions et critères posés par la jurisprudence sous l'empire de l'ancien droit, dans le cadre de l'art. 24 al. 2 aLAT, ont été repris pour être codifiés dans la disposition litigieuse (F. Meyer Stauffer, op. cit., p. 54; P. Karlen, *Die Ausnahmewilligung, nach 24-24d RPG, ZBl 2001, spéc. p. 299, ie 6/2001*). Il est vrai que l'art. 42 OAT recourt aussi à des critères d'ordre quantitatif pour définir les limites à partir desquelles on doit considérer que l'identité de la construction n'est en tout cas plus respectée. Pour les bâtiments de dimension importante, ces critères peuvent s'avérer plus sévères que ceux définis par l'ancien droit (P. Karlen, *ibid.*). Toutefois, même s'il s'agissait pour l'essentiel d'assurer une certaine sécurité juridique dans l'application de la disposition, il n'en demeure pas moins que le fait de satisfaire aux limites mentionnées ne signifiera pas encore qu'une autorisation en application de l'art. 24c LAT devrait être accordée: il n'en ira ainsi que si l'identité de la bâtisse est préservée (F. Meyer Stauffer, op. cit., p. 54). En l'espèce, force est de constater que les conditions posées par le nouveau droit ne sont pas plus favorables au recourant. Dès lors, les travaux réalisés sont non seulement contraires au droit en vigueur à l'époque de leur réalisation, mais également au droit actuellement en vigueur. 3.

Il convient maintenant de se demander si les mesures ordonnées par l'autorité intimée en vue de la remise en état du bâtiment litigieux peuvent être imposées au recourant. a) Une construction ou une installation qui viole une règle de droit, écrite ou non, de niveau fédéral, cantonal ou communal, est illégale (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne 2001, n° 977-980, pp. 423-424). Toutefois, le fait que les constructions soient illégales ne signifie pas encore qu'elles doivent être automatiquement démolies. La question devra être examinée en application des principes généraux du droit administratif, dont celui de la proportionnalité et celui de la protection de la bonne foi. C'est ainsi que le constructeur peut se voir dispenser de démolir l'ouvrage, lorsque la violation est de peu d'importance ou lorsque la démolition n'est pas compatible avec l'intérêt public ou encore lorsque le constructeur a pu croire de bonne foi qu'il était autorisé à édifier l'ouvrage et que le maintien d'une situation illégale ne se heurte pas à des intérêts publics prépondérants (ATF 111 Ib 213 cons. 6 = JT 1987 I 564, 570). b) L'ordre de démolir un bâtiment élevé sans droit est valable même en l'absence d'une base légale (ATF 111 Ib 213 cons. 6c = JT 1987 I 564, 573; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., p. 989, p. 426; Moor, *Droit administratif*, vol II, Berne 1991, n° 1.4.1.2, p. 65; Grisel, *Traité de droit administratif*, vol II, Neuchâtel 1984, p. 650). Il suffit que l'obligation inexécutée ait elle-même une base légale (Moor, op. cit. *ibid.*). La loi qui interdit certains actes sert de base à l'interdiction elle-même, mais

également aux décisions qui visent à la faire respecter, en particulier celles qui ordonnent le rétablissement d'une situation conforme au droit (Grisel, op. cit., pp. 650-651). En l'espèce, l'art. 105 al. 1 LATC dispose que la municipalité, à son défaut le département, est en droit de faire suspendre, et le cas échéant, supprimer ou modifier, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales ou réglementaires. Ce par quoi il faut entendre non seulement la démolition proprement dite des travaux effectués sans droit, mais aussi la remise en état des lieux. Il suit de là que l'autorité intimée est, par principe, légitimée à exiger la remise en conformité du bâtiment. c) Le recourant se prévaut de sa bonne foi. Il soutient n'avoir pris conscience du peu de lumière et d'aération qui existaient à l'intérieur de l'édifice qu'au cours des travaux de transformation. Ce faisant, il se serait cru en droit de procéder au percement de quelques fenêtres supplémentaires dans le cadre des travaux de transformation autorisés. En l'espèce, le recourant n'a bénéficié d'aucune assurance de l'autorité compétente quant à la possibilité de maintenir le projet litigieux. Il ne prétend d'ailleurs pas que tel aurait été le cas. Dans sa décision du 25 juillet 1995, incorporée à la synthèse CAMAC, l'autorité intimée lui a refusé l'autorisation spéciale requises pour un premier projet, au motif que les affectations prévues ne nécessitaient pas la création d'ouvertures et de lucarnes et que les locaux doivent être assimilés à des pièces habitables. Par courrier du 14 septembre 1995, l'autorité intimée a refusé de revenir sur son refus de délivrer l'autorisation, au motif que la seconde version des plans ne répondait toujours pas à ses exigences. Le 27 novembre 1995, le recourant a obtenu l'autorisation requise, son projet étant désormais conforme aux règles dérogatoires offertes par l'art. 24 al. 2 aLAT; cette décision se basait sur les plans que le recourant avait lui-même signés en date du 10 octobre 1995, lesquels ne comportaient aucune des transformations litigieuses. Cela étant, on voit mal comment le recourant pourrait rendre vraisemblable sa bonne foi. Les transformations ont eu pour effet de rendre habitable un bâtiment qui était voué à une autre destination. Il restera à examiner quel rôle pourrait jouer sa bonne ou sa mauvaise foi dans l'examen de la proportionnalité de la mesure de remise en état. 4. Dans son mémoire du 18 septembre 2001, le recourant a pour l'essentiel fait valoir que les travaux devaient être maintenus, tout en ajoutant qu'il laissait ouverte la possibilité d'apporter quelques correctifs à l'immeuble. Dans ses déterminations du 30 octobre 2001, l'autorité intimée a rappelé qu'elle s'était efforcée de réduire les effets de sa décision en se limitant aux travaux nécessaires, compte tenu de l'économie du bâtiment et pour permettre une utilisation compatible avec l'autorisation de 1995; dans l'hypothèse où le recourant ne se satisferait pas des aménagements proposés, il y aurait lieu de procéder à une remise en état conforme à l'autorisation obtenue 1995. Par courrier du 31 octobre 2001, le juge instructeur a offert au recourant la possibilité de déposer un mémoire complémentaire; il lui a demandé s'il admettait le principe de la remise en état et, dans l'affirmative, il lui a demandé sur quels points précis l'ordre de remise en état violerait le principe de la proportionnalité. Dans son mémoire complémentaire du 20 novembre 2001, le recourant ne s'est cependant pas déterminé sur ce point. Il s'est limité à invoquer l'application du principe d'opportunité, en ajoutant que les modifications apportées aux plans initiaux devaient être considérées comme n'étant, globalement, pas d'une importance extrême. a) Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Il le devient dans l'hypothèse où les écarts par rapport à la règle sont mineurs et que l'intérêt public n'est pas suffisamment important pour justifier le dommage que la démolition causerait au propriétaire (ATF 123 II 248, cons. 4a; Zen-Ruffinen /

Guy-Ecabert, op. cit., no 990, p. 426). Par ailleurs, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à se qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 108 Ia 216 cons. 4b; ATF non publié 1P.90/2001/VIZ du 10 avril 2001). Même un constructeur de mauvaise foi peut invoquer le principe de la proportionnalité pour s'opposer à un ordre de remise en conformité. Mais l'autorité peut faire prévaloir des motifs fondamentaux, tels que l'égalité de traitement ou le strict respect du droit, comme ayant plus de poids que les inconvénients, plus ou moins importants, résultant pour le constructeur de la démolition (Zen-Ruffinen, op. cit., no 995, p. 428). Dans le cas d'espèce, comme cela a été exposé au considérant 2 ci-dessus, les transformations litigieuses ne sauraient être considérées comme mineures ou de peu d'importance. Le fait d'affecter sans droit une construction rurale sise en zone agricole à l'habitation (non liée à la culture du sol) viole fondamentalement les règles relatives à la prohibition de construire hors des zones à bâtir. En effet, les règles relatives à la délimitation de la zone à bâtir - et corollairement à la prohibition de construire ou d'agrandir hors de celle-ci - répondent à une préoccupation centrale de l'aménagement du territoire: l'intérêt public qu'elle protègent doit donc être qualifié d'important (v. notamment ATF 114 Ib 320 et 115 Ib 148; v. aussi DFJP/OFAT, Etude relative à la LAT, note 19 ad art. 24; v. aussi TA, arrêts AC 98/028 du 26 mai 1998; AC 97/205 du 22 septembre 1998). A cet intérêt public, il faut opposer l'intérêt privé du recourant à conserver sa construction dans son état actuel. A cet égard force est de constater qu'il ne se trouve pas dans la situation du propriétaire à qui l'on arracherait la maison familiale à laquelle il serait très attaché et qu'il aurait voulu transmettre à ses enfants; à tout le moins ne l'allègue-t-il pas. Le recourant évoque également les frais importants qui découleraient des travaux de remise en état. Cet argument doit être écarté, compte tenu des circonstances dans lesquelles les travaux ont été effectués. C'est en toute connaissance de cause de l'interdiction que le recourant a agi. Son projet initial - de même qu'un deuxième projet comportant quelques modifications - ont successivement été refusés par l'autorité intimée. Le projet litigieux s'écarte des plans qu'il avait lui même soumis à l'autorité à la suite de ces échecs. Il devra donc assumer les frais éventuels d'un comportement qui ne peut s'expliquer par une erreur ou une assurance donnée par l'autorité. b) Lorsque la loi laisse à l'autorité le choix entre diverses mesures pour lesquelles elle est également compétente dans une situation individuelle concrète, sa liberté est restreinte, en sens que la sélection est orientée par l'exigence d'une adéquation à la fin d'intérêt public qui est poursuivie (Moor, Droit administratif, vol II, Berne 1988, n. 5.2.1.1, p. 350). La mesure prise doit être propre à atteindre le but recherché tout en respectant le plus possible la liberté de l'individu, d'une part, et un rapport raisonnable doit exister entre le résultat recherché et les limites à la liberté nécessaires pour atteindre ce résultat, d'autre part (ATF 102 Ia 522; Knapp, Précis de droit administratif, 4ème édition, n. 533, p. 113). En dépassant une trop stricte dichotomie entre le contrôle de la légalité et celui de l'opportunité, le principe de la proportionnalité a pour effet de structurer juridiquement le champ de la liberté d'appréciation laissé à l'administration (Moor, op. cit., n. 5.2.1.1, p. 351). Traditionnellement, le principe de la proportionnalité se compose des règles d'aptitude - qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé (il s'agit ici de la suppression de l'habitation, usage actuel non conforme) -, de nécessité - qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés - et de proportionnalité au sens étroit - qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 125 I 474, 482 et les références

citées; ATF 1P.269/2001 non publié du 7 juin 2001 dans la cause D). En l'espèce, la remise en conformité impliquait la suppression de l'ensemble des réalisations qui ne figuraient pas sur les plans approuvés par l'autorité cantonale. Les mesures ordonnées, tout en allant moins loin qu'une telle suppression pure et simple des travaux non conformes aux plans autorisés, permettent au bâtiment de recouvrer son aspect initial, en garantissant une utilisation conforme à l'affectation de la zone. Elles répondent donc aux règles d'aptitude et de nécessité. Il reste à se demander si la décision respecte le principe de la proportionnalité au sens étroit. c) Ce point peut d'ailleurs être analysé en suivant deux approches distinctes; la première concerne le principe même de la remise en état, alors que la seconde a trait à la problématique des modalités de la remise en état. C'est cette dernière qui est en jeu lorsque la décision entreprise admet de renoncer à demander la remise en état de l'ensemble des fenêtres agrandies si, en compensation, le recourant supprime certaines des fenêtres initialement autorisées, mais réalisées différemment. Le recourant n'a cependant pas motivé son recours sur ce terrain-là. Certes, il a déclaré ne pas exclure d'apporter certaines modifications au projet litigieux (v. mémoire de recours du 18 septembre 2001, p. 4). Il ne mentionne cependant nullement les modifications auxquelles il serait prêt à renoncer, ni celle qu'il estimerait compatibles avec une utilisation du bâtiment conforme à l'affectation de la zone. Le mémoire complémentaire qu'il a déposé le 20 novembre 2001, après avoir été expressément interpellé sur ce point par le juge instructeur, n'apporte aucun élément supplémentaire sur cette question. Le recourant se limite en effet à répéter que les transformations réalisées doivent être appréciées dans leur globalité dès lors qu'elles ne seraient pas d'une importance extrême. C'est le lieu de rappeler que l'art. 35a LJPA habilite le Tribunal administratif à rejeter un recours manifestement mal fondé par un arrêt sommairement motivé rendu sans autre mesure d'instruction. Dès lors, en l'absence de motivation du recourant sur ce point, le tribunal peut renoncer à examiner si - cas échéant dans quelle mesure - les modalités de la remise en conformité du bâtiment violent le principe de la proportionnalité sur des points particuliers. d) Le recourant conteste en réalité le principe même de la remise en état (tout en concédant être prêt cas échéant à apporter quelques aménagements de détail à la construction qu'il a réalisée); il ne remet pas à proprement parler en cause la légalité de l'ordre querellé, mais son "opportunité" (v. notamment mémoire complémentaire du 20 novembre 2001 et courrier du 28 novembre suivant); mais cette terminologie ne paraît en réalité pas appropriée, car le recourant vise ici sans doute plutôt le principe de proportionnalité au sens étroit. aa) A titre liminaire, on relèvera qu'en vertu de l'art. 36 LJPA, le recourant peut invoquer la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (litt. a), la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents (litt. b), l'inopportunité, si la loi spéciale le prévoit (litt. c), le refus de statuer ou le retard important pris par une autorité (litt. d). L'art. 33 al. 2 LAT prévoit qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen à l'encontre des recours qui pourraient être déposés contre les décisions fondées sur la présente loi et ses dispositions d'application. Selon la règle précitée, une autorité de recours au moins jouit d'un libre pouvoir d'examen dans les contestations relatives aux plans d'affectation et autres décisions fondées sur la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et sur la législation cantonale d'exécution. Sont soumis à ces exigences de protection juridique les plans d'affectation et les décisions qui visent principalement des objectifs d'aménagement du territoire appliquant des règles établies en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire au sens de l'art. 22 quater al. 1 aCst (ATF 119 Ia 328 cons. 5c; Aemissegger et al., Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du

territoire, Zurich 1999, no 66 ad art. 33 LAT, p. 31). Contrairement à ce que soutient l'autorité intimée, le tribunal est donc habilité par cette disposition à connaître du grief d'inopportunité soulevé par le recourant. Il n'en demeure pas moins que la décision entreprise ne saurait être examinée sous cet angle pour les raisons qui vont être exposées ci-après. bb) L'inopportunité peut être comprise comme une notion qui qualifie la nature des choix opérés par l'administration dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation. L'exercice de la liberté d'appréciation est cependant juridiquement encadré par les principes constitutionnels régissant le droit administratif; par ailleurs, si l'opportunité se rapporte à l'adéquation d'une solution en vue de la réalisation d'un but, il n'en demeure pas moins que la nécessité de prévoir des moyens pour atteindre les objectifs de la loi est en général déjà largement incluse dans le texte légal, le législateur étant tenu de respecter les principes constitutionnels de l'intérêt public et de la proportionnalité. Dès lors, l'opportunité peut être comprise comme une notion résiduelle n'intervenant qu'au delà des règles légales et constitutionnelles (Tanquerel, De l'opportunité de l'opportunité, in: Aux confins du droit, Essais en l'honneur de Charles-Albert Morand, Bâle 2001, pp. 450-451). Selon le Tribunal fédéral, l'opportunité se rapporte à la solution adaptée aux circonstances choisies dans un espace non réglementé par le droit (ATF 118 Ib 317, cons. 3c). Au vu de ce qui précède, il y a lieu de bien distinguer la portée du contrôle de la légalité de celui de l'opportunité: le second s'exerçant à l'intérieur même des limites dans lesquelles l'acte contesté reste légal, alors que le premier se borne à vérifier que ces limites ne sont pas violées (Moor, op. cit., vol I, no 4.3.2.2, p. 322). Le contrôle de l'opportunité porte sur la liberté d'appréciation de l'autorité dans les situations où l'administration a le choix entre plusieurs solutions qui sont, a priori, toutes légales (Moor, op. cit., no 4.3.2.1, p. 321); il ne doit pas être confondu avec le principe de l'opportunité des poursuites propre à la procédure pénale, qui permet à l'autorité de renoncer à mettre en mouvement l'action publique, pour des motifs étrangers au droit matériel ou de forme, même s'il existe des indices suffisants qu'une infraction ait été commise et que les conditions de recevabilité sur le plan procédural sont données (Piquerez, Précis de procédure pénale suisse, Lausanne 1987, no 705, p. 155). cc) En réalité, le grief d'opportunité, tel qu'invoqué par le recourant, se confond avec le principe de la proportionnalité au sens étroit. En l'espèce, les raisons pour lesquelles les travaux réalisés par le recourant sont contraires au droit ont été exposées ci-dessus (cons. 2 ci-dessus). Il n'y a pas lieu d'y revenir. Cela étant, contrairement à ce que soutient le recourant, il n'y a plus de place pour un examen en opportunité. Il s'agit plutôt ici, au regard du principe de proportionnalité au sens étroit, de mettre en balance le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public, d'une part, et les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré. Sur le premier aspect, on se souvient que la jurisprudence permet de prendre en considération la portée de principe que déploiera la mesure exigée (ATF 111 Ib 213, spéc. 225); s'agissant par ailleurs du second aspect, on relèvera que l'intérêt purement financier de l'administré revêt un poids restreint (ATF 116 Ib 228, spéc. p. 233; 118 Ia 384, spéc. 393). Cependant, dans cette opération, l'autorité ne peut pas se refuser en fin de compte à appliquer la loi, ni l'administré exiger qu'elle ne l'applique pas (dans ce sens, Moor, I no 5.2.1.2 in fine). En effet, la loi qui interdit certains actes ne sortit ses effets que si l'état de chose créé contrairement à la défense édictée est supprimé (Grisel, op. cit. p. 649). En renonçant à ordonner la remise en conformité du bâtiment litigieux, l'autorité irait manifestement à l'encontre des dispositions légales qu'elle est tenue de faire appliquer. Le recourant estime en substance qu'il serait "opportun" ici de renoncer à la mise en oeuvre de la remise en état querellée. Ce faisant, il cherche à obtenir une dérogation en dehors des

possibilités prévues par les art. 24 ss LAT (ou 24 aLAT), ce qui n'est pas admissible. Au contraire, l'on doit se borner à opposer le principe de l'inconstructibilité des zones agricoles et l'intérêt (essentiellement) financier du recourant (quant aux arguments d'ordre esthétique, ils ne sont pas de nature à justifier une construction illégale); le premier doit ici primer clairement, ce d'autant que le recourant ne peut guère arguer de sa bonne foi. e) Les considérants qui précèdent conduisent le tribunal à rejeter le recours et à confirmer la décision entreprise. 5.

Selon l'art. 55 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (ci-après LJPA), l'arrêt règle le sort des frais et dépens, qui sont en principe supportés par la ou les parties qui succombent (al. 1er); le tribunal peut mettre un émolument à la charge des communes et leur allouer des dépens (al. 2). Enfin, lorsque l'équité l'exige, le tribunal peut répartir les frais entre les parties et compenser les dépens, ou laisser tout ou partie des frais à la charge de l'Etat (al. 3). Cette disposition résulte d'une modification intervenue dans le cadre de la nouvelle du 26 février 1996, qui portait plus spécialement sur l'al. 2. L'exposé des motifs rappelait à ce propos que la jurisprudence du Tribunal administratif, fondée sur l'ancienne disposition (laquelle ne prévoyait aucune précision s'agissant des décisions émanant des communes), consacrait le principe selon lequel l'Etat ne supporte pas de frais et n'obtient pas de dépens lorsque le recours est rejeté. S'agissant par ailleurs des communes, celles-ci ne supportaient pas non plus de frais lorsqu'elles succombaient, celles-ci pouvant par ailleurs être astreintes à verser des dépens dans cette hypothèse, respectivement pouvaient en obtenir lorsqu'elles l'emportaient avec l'appui d'un mandataire professionnel; toutefois, cette pratique était réservée aux communes de moins de 10'000 habitants, les communes les plus importantes disposant en effet de services administratifs suffisants pour gérer les éventuelles procédures sans avoir besoin d'un mandataire (pour des exemples, v. TA, arrêts AC 7458-7466, du 24 janvier 1992, AC 7404 du 10 décembre 1991, AC R9 1130/91 du 11 décembre 1991; v. également ATF du 30 janvier 1992, 1P.654/1991, qui avait rejeté un recours de droit public de la Commune de Lausanne contre un arrêt qui lui refusait des dépens, alors qu'elle l'avait emporté avec le concours d'un avocat). Quoi qu'il en soit, l'exposé des motifs de la nouvelle de février 1996 précitée poursuivait en indiquant ce qui suit : "Le système actuel doit être maintenu pour les décisions rendues par les départements et services de l'Etat. Le prélèvement d'un émolument impliquerait en effet une écriture comptable inutile et il n'apparaît pas admissible que l'Etat puisse obtenir des dépens lorsqu'il agit dans le cadre de l'exercice de la puissance publique, sans que ses intérêts pécuniaires soient en jeu." En revanche, le même exposé des motifs indiquait qu'il y avait lieu de modifier par la voie légale la solution jurisprudentielle prévalant jusqu'alors s'agissant des communes, de manière notamment à ne pas s'écarter de la vérité des coûts. En d'autres termes, les communes seraient désormais astreintes au versement d'un émolument, au cas où elles succombent, respectivement elles pourraient désormais obtenir des dépens, quand bien même elles disposeraient d'une administration suffisamment importante pour résister dans des procédures devant le Tribunal administratif (sur l'ensemble de ces points, v. BGC février 1996, p. 4491; v. également p. 4534, qui confirme que le débat ne portait que sur la modification de la solution prévalant jusqu'alors pour les communes). En d'autres termes, la solution introduite par la nouvelle à l'art. 55 al. 2 LJPA ne concerne, selon sa lettre, que les communes; une interprétation historique de cette disposition confirme d'ailleurs que seules ces dernières étaient concernées par cette modification. Pour le surplus, le tribunal considère qu'il n'y a pas lieu de revenir sur sa jurisprudence antérieure, qui dénie de manière générale la possibilité d'obtenir des dépens aux collectivités publiques importantes

disposant de moyens suffisants pour se défendre en procédure (on rappelle d'ailleurs que cette solution a été confirmée par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 30 janvier 1992, cité plus haut; v. plus généralement sur cette question Martin Bernet, *Die Parteientschädigung in der schweizerischen Verwaltungsrechtspflege*", thèse Zurich 1986, p. 97 ss; cette solution doit donc valoir à tout le moins s'agissant de l'Etat de Vaud, dans ce sens, v. par exemple déjà TA, arrêt du 4 juillet 2000, AC 00/0026). Les conclusions en dépens prises par le Département des infrastructures doivent dès lors être rejetées (art. 55 al. 3 LJPA). Pour le surplus, dans la mesure où le recourant succombe sur l'essentiel de ses conclusions, c'est à lui qu'il incombera de supporter les frais de la présente procédure, ses conclusions en dépens devant également être écartées (art. 55 al. 1 LJPA).

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