

## **VD\_OMNI AC.2004.0140 vom 6. September 2006**

VD Tribunal cantonal, 2006-09-06, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2004.0140](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2004.0140)

FR: VD\_OMNI AC.2004.0140 du 6 septembre 2006

IT: VD\_OMNI AC.2004.0140 del 6 settembre 2006

### **Regeste**

GRANDJEAN/Municipalité de Ropraz, Service de l'aménagement du territoire, Service Immeubles, Patrimoine et Logistique | Est conforme au principe de la proportionnalité l'ordre de démolir une extension faite sans autorisation cantonale à un bâtiment situé hors zone à bâtir. La recourante ne peut se prévaloir de sa bonne foi. L'intérêt public lié au respect de l'affectation de la zone, à la protection de l'environnement et, indirectement au risque de créer un précédent, doit l'emporter sur l'intérêt privé de la propriétaire qui relève exclusivement de la commodité et de l'agrément.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Le Tribunal administratif examine d'office et avec un libre pouvoir d'examen la recevabilité des recours qui lui sont soumis (arrêts TA AC.1994.0062 du 9 janvier 1996, AC.1993.0092 du 28 octobre 1993 et AC.1992.0345 du 30 septembre 1993).

#### **E. 2**

a) Selon l'art. 37 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cette règle correspond à celle de l'art. 103 litt. a de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ) et elle peut donc être interprétée à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant cette disposition (AC.1998.0005 du 30 avril 1999 et les arrêts cités). L'art. 37 al. 1 LJPA, comme l'art. 103 litt. a OJ, n'exige pas que le recourant soit touché dans ses droits ou ses intérêts juridiquement protégés; un simple intérêt de fait suffit. Mais lorsque la décision favorise un tiers, il faut que le recourant soit touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et qu'il se trouve avec l'objet du litige dans un rapport spécial, direct et digne d'être pris en considération (ATF 112 Ib 158 ss; 116 Ib 450); l'admission du recours doit lui procurer un avantage concret, de nature économique ou matérielle (ATF 121 II 39 spéc. 43). La qualité pour recourir est ainsi reconnue au voisin qui devrait tolérer une habitation nouvelle à proximité immédiate de sa propre maison (ATF 104 Ib 245 consid. 7d; v. aussi ATF 121 II 171 consid. 2b; 115 Ib 508 consid. 5c) ou qui serait menacé d'immissions telles que le bruit (ATF 119 Ib 179 consid. 1c), les odeurs (ATF 103 Ib 144 consid. 4c), les inconvénients causés par le trafic (ATF 112 Ib 170 consid. 5b), ou encore, qui subirait la perte d'un dégagement ou d'une vue sur un site (AC.1998.0005 du 30 avril 1999). b) En l'espèce, la qualité pour recourir de Laurence Grandjean ne fait aucun doute, dans la mesure où cette dernière est propriétaire de l'immeuble visé par la décision litigieuse.

### **E. 3**

La recourante soutient tout d'abord avoir obtenu l'autorisation de la municipalité d'entreprendre les travaux litigieux sans enquête publique et que ces travaux auraient en outre été dûment contrôlés et acceptés. L'autorité intimée ne conteste pas ce qui précède mais invoque s'être trompée en pensant que cette autorisation relevait de sa compétence. Dans le canton de Vaud, l'autorité désignée par la loi pour la délivrance du permis de construire est la municipalité, conformément aux art. 17 et 104 LATC. Toutefois dans le cas présent, les travaux litigieux ne relèvent à l'évidence pas de la compétence de la municipalité. En effet, aux termes de l'art. 25 al. 3 LAT, pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, c'est à l'autorité cantonale, (art. 81 al. 1<sup>er</sup> et 1<sup>ère</sup> phrase LATC), que revient la compétence de décider si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. En l'espèce, il n'est pas contesté que l'immeuble de la recourante est situé en zone agricole, donc hors de la zone à bâtir, de sorte que la décision de la municipalité du 7 avril 2003 est entachée d'un vice formel, dont l'importance entraîne la nullité de cette décision. Conformément à la jurisprudence, sans autorisation cantonale préalable, un permis de construire délivré par une commune hors de la zone à bâtir ne peut déployer aucun effet; il est radicalement nul. L'autorisation cantonale est un élément constitutif et indispensable de l'application de l'art. 24 LAT relatif aux exceptions prévues hors de la zone à bâtir et, si cette autorisation ne peut pas être obtenue après coup, le permis communal est radicalement nul (ATF 111 1b 213, JT 1987 1 564, consid. 5). Cela étant, il importe peu de déterminer ici déjà si, comme le soutient le SAT, la recourante savait que les travaux pour lesquels elle avait demandé à la municipalité une dispense de mise à l'enquête publique ressortaient en réalité des attributions exclusives des autorités cantonales. Cette question sera abordée dans les considérants ci-dessous lorsque le tribunal abordera la question de la remise en état des lieux (cf. consid. 5 et 6).

### **E. 4**

Il convient d'examiner ensuite dans quelle mesure les travaux pourraient être autorisés après coup, soit en étant reconnus conformes à l'affectation de la zone en application de l'art. 22 al. 2 litt. a LAT, soit à titre dérogatoire en application des art. 24 ss LAT. a) Selon l'art. 22 al. 2 litt. a LAT, l'autorisation de construire est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone. S'agissant de la zone agricole, sont tenues pour conformes à l'affectation de cette zone les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice (art. 16a al. 1 LAT, cf. également art. 34 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000; ci-après : OAT). En l'espèce, l'immeuble litigieux est un bâtiment d'habitation agricole, voué depuis de nombreuses années à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture. Il en va de même des aménagements en cause (ouvertures en façade Nord et installation d'une salle de sport, de sanitaires et d'un sauna) qui ont été effectués dans l'ancienne partie rurale du bâtiment. La recourante ne soutient d'ailleurs pas le contraire. Dès lors que ce constat n'est pas litigieux et que les parties ne contestent pas l'application de l'art. 24d al. 2 LAT, la conformité des différents aménagements intérieurs et extérieurs que le SAT a refusé de régulariser doit être examinée à la lumière de cette disposition légale, introduite par la loi fédérale du 20 mars 1998, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2000. b) En vertu de l'art. 24d LAT : Le droit cantonal peut autoriser l'utilisation de bâtiments d'habitation agricoles conservés dans leur substance à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture. En

outre, le droit cantonal peut autoriser le changement complet d'affectation de constructions ou d'installations jugées dignes d'être protégées à condition que : a) celles-ci aient été placées sous protection par l'autorité compétente; b) leur conservation à long terme ne puisse être assurée d'une autre manière. Les autorisations prévues aux alinéas 1 et 2 ne peuvent être délivrées que si : a) la construction ou l'installation n'est plus nécessaire à son usage antérieur, qu'elle se prête à l'utilisation envisagée et qu'elle n'implique pas une construction de remplacement que n'imposerait aucune nécessité; b) l'aspect extérieur et la structure architecturale du bâtiment demeurent pour l'essentiel inchangés; c) tout au plus une légère extension des équipements existants est nécessaire et que tous les coûts supplémentaires d'infrastructure occasionnés par le changement complet d'affectation de la construction ou de l'installation sont à la charge du propriétaire; d) l'exploitation agricole des terrains environnants n'est pas menacée; e) aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose." Le canton de Vaud a fait usage de la faculté que lui confère la disposition susmentionnée, notamment en adoptant, l'art. 81a LATC (introduit le 12 août 2002 et entré en vigueur le 16 août 2002) qui, stipule, dans sa version en vigueur au moment du dépôt du recours, ce qui suit : "Le département peut autoriser le changement complet d'affectation de constructions ou d'installations jugées dignes d'être protégées et mises sous protection. Sont jugées dignes d'être protégées : a) les constructions ou installations inscrites à l'inventaire conformément à la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites ou b) celles qui présentent un intérêt local en raison de leur valeur architecturale, paysagère, historique ou culturelle qui est préservée. La mise sous protection peut être assurée par : a) le plan d'affectation des zones ou b) une décision du département Le changement d'affectation doit être adapté aux caractéristiques du bâtiment protégé et ne doit pas porter atteinte à ses abords. Une modification des aménagements extérieurs peut être autorisée. Les autres conditions fixées par le droit fédéral sont réservées." Par ailleurs, selon l'art. 88c du règlement d'application de la LATC du 19 septembre 1986 (ci-après : RLATC) relatif au bâtiments à protéger situés hors des zones à bâtir : "Les constructions hors des zones à bâtir, soit classées, soit mises à l'inventaire, ou dignes d'être maintenues comme caractéristiques d'un site et dont l'utilisation agricole n'est pas plus nécessaire peuvent être transformées pour l'habitation si leur maintien à long terme ne peut être assuré d'une autre manière. Le département veille à la sauvegarde des éléments caractéristiques de la construction. Les dispositions de l'article 88 b sont applicables sous les réserves qui précèdent. c) Il convient dès lors de déterminer en premier lieu si le bâtiment dans lequel se trouve la construction litigieuse a été mis sous protection au sens décrit ci-dessus. La loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites du 10 décembre 1969 (ci-après : LPNMS) prévoit des mesures de protection générales et spéciales, d'une part, en ce qui concerne la protection de la nature et des sites (chapitre II), et, d'autre part, pour les monuments historiques et les antiquités (chapitre III). La protection générale concerne tous les objets qui méritent d'être sauvegardés par l'intérêt général qu'ils présentent (esthétique, artistique, historique, archéologique, scientifique ou éducatif) sans que ces objets soient identifiés ou répertoriés. Lorsqu'un danger menace un tel objet, le département compétent peut prendre les mesures conservatoires nécessaires (art. 10 et 47 LPNMS), qu'il doit valider dans un délai de six mois (trois mois pour les monuments historiques) par l'ouverture d'une enquête publique en vue du classement de l'objet, ce délai étant prolongeable de six mois (art. 11 et 48 LPNMS). Les mesures de protection spéciales résident dans l'établissement d'un inventaire des objets méritant protection (art. 12ss et 49ss LPNMS), lequel implique pour le propriétaire concerné l'obligation d'annoncer les travaux à l'autorité cantonale; celle-ci peut soit

autoriser les travaux, soit ouvrir une enquête en vue du classement dans les trois mois dès l'annonce des travaux (art. 17, 18 et 51 LPNMS); la procédure d'adoption et d'approbation des plans d'affectation cantonaux est applicable aux arrêtés de classement (art. 24 et 54 LPNMS). Un inventaire des monuments naturels et des sites approuvé par le Conseil d'Etat a été publié le 16 août 1972 et l'inventaire des monuments historiques est mis régulièrement à jour sur la base du recensement architectural des constructions établi par le département en collaboration avec les autorités communales (art. 30 et 31 du règlement du 22 mars d'application de la loi sur la protection de la nature des monuments et des sites, ci-après : RPNMS). Il n'existe toutefois pas encore d'inventaire cantonal des ensembles construits dignes de protection, qui sont soumis à la protection générale prévue par les art. 4 et 46 LPNMS (voir art. 26 à 28 RPNMS; cf. arrêt TA AC.2002.0128 du 12 mars 2004). Le Service des bâtiments, section monuments historiques et archéologiques, a établi une directive concernant le recensement architectural du canton de Vaud (ci-après : directive du recensement architectural). Cette directive précise les différents critères applicables pour noter les bâtiments dans le cadre des travaux du recensement. Chaque bâtiment recensé reçoit une note s'échelonnant de 1 à 7. L'évaluation des bâtiments se fonde notamment sur ses qualités architecturales, son authenticité, son intégration dans le site, son caractère et l'importance de sa construction ou de son histoire. Les monuments d'importance nationale et d'importance régionale reçoivent respectivement les notes 1 et 2. La note 3 est réservée aux objets intéressants au niveau local. Le bâtiment qui reçoit la note 3 peut être modifié à condition de ne pas altérer les qualités qui ont justifié sa note; il n'a pas une valeur justifiant le classement comme monument historique; mais selon la directive, il "mérite d'être conservé". Toutefois, jusqu'en 1987, un tel bâtiment a été inscrit à l'inventaire. Depuis, même si cette mesure reste possible de cas en cas, elle n'est plus systématique. Les objets recensés en note 3 sont ainsi placés sous la protection générale prévue par les art. 46 ss LPNMS (cf. arrêt TA AC.2002.0128 précité). L'art. 46 LPNMS prescrit ce qui suit: "Sont protégés conformément à la présente loi tous les monuments de la préhistoire, de l'histoire, de l'art et de l'architecture et des antiquités immobilières et mobilières, trouvés dans le canton, qui présentent un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif. Sont également protégés les terrains contenant ces objets et leurs abords. Aucune atteinte ne peut leur être portée qui en altère le caractère". En l'occurrence, l'immeuble de la recourante a obtenu la note 3 au recensement architectural. Si une décision formelle de mise sous protection du bâtiment de la recourante n'a apparemment jamais été prise, faute à l'époque pour le droit cantonal d'avoir désigné l'autorité compétente pour statuer dans ce sens, cette note de recensement constitue en elle-même une mesure de protection de sorte que le bâtiment no ECA 76 entre pleinement dans le champ d'application des art. 24d al. 2 1<sup>ère</sup> phrase LAT, 81a LATC et 88c RLATC. d) Il y a lieu ensuite de déterminer si, comme le soutient le SAT, on est en présence d'un changement complet d'affectation. Pour déterminer à la lumière de quelles dispositions légales doit être interprétée cette notion, il faut en préambule faire les observations suivantes. Il résulte de la demande déposée le 20 février 2004 que la maison d'habitation de la recourante et le rural qui y est accolé sont sans relation avec une exploitation agricole depuis 1950 environ. L'autorité intimée ne le conteste pas. On est ainsi en présence de bâtiments agricoles qui n'étaient plus en rapport avec l'agriculture déjà au moment de l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> juillet 1972, de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (ci-après : LPEP). C'est donc à la lumière de la jurisprudence développée à l'appui des art. 24c LAT, 42 OAT et 81 al. 4 LATC que doit être interprétée la notion de changement complet d'affectation.

Ces dispositions légales s'appliquent aux constructions et installations qui n'étaient déjà plus utilisées à des fins agricoles au moment de l'entrée en vigueur de la LPEP (Florence Meyer Stauffer, La zone agricole, in : Journées du droit de la construction 2001, spéc. p.53). Selon la jurisprudence, on entend par changement complet d'affectation l'utilisation d'une construction ou d'une installation à d'autres fins que celles initialement autorisées (ATF 113 Ib 307, JT 1989 I 445; voir également Piermarco Zen-Ruffinen, Christine Guy Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, spéc. p. 281). A l'inverse, le changement n'est que partiel lorsque la modification apportée à l'ouvrage est mineure, en comparaison avec l'état de celui-ci avant les travaux, qu'elle respecte l'identité du bâtiment ou qu'elle n'entraîne pas d'effets notables sur l'affectation du sol, l'équipement ou l'environnement. Par ailleurs, la nouvelle utilisation ne doit pas diverger fondamentalement de l'ancienne ni impliquer une destination économique nouvelle (RDAF 1998 I 158 et les réf. cit.; Piermarco Zen-Ruffinen, Christine Guy Ecabert, op. cit. p. 281). N'a ainsi pas été considéré comme un changement partiel d'affectation l'aménagement d'un logement dans un hangar, cette affectation nouvelle sans rapport avec la destination originelle du bâtiment en cause (ATF 103 Ib 307, JT 1989 I 445, déjà cité ci-dessus). Dans le cas présent, et bien que l'autorité intimée ne l'ait pas jugé comme tel, on peut se demander si la création d'un appartement de deux pièces (d'une surface d'environ 96 m<sup>2</sup>) dans la partie Nord du rural telle qu'elle a été autorisée en 2002 n'impliquait pas déjà un changement complet d'affectation du bâtiment no ECA 76. Tant l'importance des travaux réalisés à cette époque que la nouvelle affectation de la partie rurale de ce bâtiment, manifestement sans rapport avec ses qualités d'origines, laissent douter que l'on ne se soit trouvé qu'en présence d'un changement partiel d'affectation. Quoi qu'il en soit, si cette question peut être laissée ouverte s'agissant des travaux autorisés il y a plusieurs années, il n'en va plus de même aujourd'hui, l'agrandissement litigieux entraînant manifestement un changement complet d'affectation. L'inspection locale a en outre permis au tribunal de constater que le solde de la surface des combles après travaux laissés à leur vocation d'origine n'était que résiduel de sorte que la destination d'origine du bâtiment n'était à l'évidence plus respectée par le maintien des aménagements litigieux. Il y a donc lieu d'admettre, comme l'a fait à juste titre le SAT, que l'on se trouve bien aujourd'hui en présence d'un changement complet d'affectation et non plus d'une transformation partielle. La recourante ne le conteste d'ailleurs pas. Enfin, faute pour l'intéressée d'avoir allégué ou démontré en quoi le changement d'affectation des combles d'origine en un local de gymnastique, avec installations sanitaires, sauna et ouvertures en façade serait la seule manière de conserver à long terme son bâtiment (art. 24d al. 2 litt. b LAT), le refus de régulariser les travaux litigieux s'avère pleinement fondé.

## **E. 5**

Il reste enfin à déterminer si, indépendamment de ce qui précède, l'ordre de démolition et de remise en état prononcé par la municipalité est justifié. Laurence Grandjean s'oppose à ces injonctions, qu'elle estime abusives, et soutient à cet égard avoir obtenu une dispense de mise à l'enquête des travaux d'ouverture en façade, la municipalité ayant au surplus expressément contrôlé et approuvé lesdits travaux. Par ailleurs, les aménagements réalisés ont selon elle belle allure et n'altèrent en rien la valeur de l'immeuble. Implicitement, elle invoque donc la protection de sa bonne foi et le principe de la proportionnalité. a) A titre liminaire, on rappellera que, selon les art. 25 al. 3 LAT et 81 al. 1 1<sup>ère</sup> phrase LATC, seul le département peut décider si des travaux de construction hors de la zone à bâtir sont conformes à la zone ou si une dérogation peut être accordée. En l'espèce, il n'est pas

contesté qu'aucune autorisation n'a été requise auprès de l'autorité compétente ni que celle-ci a refusé de régulariser ultérieurement les travaux litigieux. b) A teneur de l'art. 105 al. 1<sup>er</sup> LATC, la municipalité est en droit de faire supprimer ou modifier, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. Contrairement à ce que sa formulation peut laisser entendre, cette disposition n'accorde pas une latitude de jugement ou un pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente, mais lui impose une obligation quand les conditions en sont remplies (Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, Lausanne 1988, p. 200). Par démolition, il faut entendre non seulement la démolition proprement dite de travaux effectués sans droit, mais aussi la remise en état des lieux (RDAF 1992 p. 480; arrêts TA AC.1992.0046 du 25 février 1993; AC.1996.0069 du 15 octobre 1996 et AC.2004.0239 du 8 août 2005). La non-conformité d'un ouvrage aux prescriptions légales ou réglementaires ne peut cependant pas justifier dans tous les cas un ordre de démolition. Cette question doit être tranchée en application des principes de la proportionnalité et de la bonne foi. 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. L'autorité doit cependant renoncer à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la remise en état des lieux 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 111 Ib 224, consid. 4b/c; 108 Ia 216 ss; 104 Ib 303 consid. 5b). La proportionnalité de la mesure doit être examinée même en cas de mauvaise foi du constructeur, son comportement étant alors un élément de la pesée des intérêts en présence (ATF 104 Ib 77-78, 108 Ia 218-219; voir également *Droit fédéral et vaudois de la construction*, 3<sup>e</sup> édition Lausanne 2002, rem. 1.2.1 et 1.2.2 ad art. 105 LATC). Reste que celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 1P.627/2003 du 24 décembre 2003, non publié). En application de ces principes, le Tribunal administratif a régulièrement confirmé des ordres de remise en état émanant des autorités communales (voir notamment arrêts TA AC.2003.0089 du 9 juin 2004, AC.2003.0152 du 14 avril 2004 et AC.2001.0189 du 10 janvier 2002). Dans certains cas, il a toutefois jugé que l'application des principes rappelés ci-dessus, et notamment celui de la proportionnalité, impliquaient l'annulation de la décision municipale. Le tribunal a ainsi annulé des décisions municipales ordonnant la démolition d'une toiture dépassant la hauteur réglementaire (de 23 centimètres: arrêt AC.2003.0212 du 26 avril 2004; de 22 à 28 centimètres: arrêt AC.2004.0138 du 29 décembre 2004); celle ordonnant de remplacer des tuiles de type "Vaudoire" par des petites tuiles plates (arrêt AC.2000.0113 du 27 janvier 2004). Dans un cas plus ancien, le tribunal a annulé un ordre de remise en état d'un mur empiétant sur le domaine public et de divers aménagements (arrêt AC.1992.0027 du 16 février 1995, confirmé par le Tribunal fédéral dans son arrêt 1P.205/1995 du 12 octobre 1995).

## **E. 6**

Il s'agit donc de rechercher si, notamment en relation avec la dispense d'enquête publique accordée par la municipalité le 31 mars 2003, l'intéressée peut valablement se prévaloir du principe de la bonne foi. a) Ancré à l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'autorité et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'autorité doit s'abstenir de tout

comportement propre à tromper l'administré et ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 124 II 265 consid. 2a p. 269/270). A certaines conditions, le citoyen peut ainsi exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a légitimement placée dans celles-ci (cf ATF 128 II 112 consid. 10b/2a p. 125; 118 1b 580 consid. 5a p. 582/583). De la même façon, le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué en présence, simplement, d'un comportement de l'administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une espérance légitime (cf ATF 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les références; 111 1b 124 consid. 4; André Grisel, *Traité de droit administratif*, 1984, vol. I, p. 390 ss.). Selon la jurisprudence, le droit à la protection de la bonne foi est soumis à la réalisation de cinq conditions cumulatives (Andreas Auer, Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, p. 544 n° 122 et ss.). Tout d'abord, l'autorité doit avoir fait une promesse effective, c'est-à-dire être intervenue dans une situation donnée à l'égard de personnes déterminées. En l'absence de toute assurance concrète de la part de l'autorité, aucun droit ne saurait être revendiqué au titre du principe constitutionnel de la bonne foi (SJ 1998, 296, 299). L'autorité doit ensuite avoir agi dans le cadre et dans les limites de ses compétences. Une promesse qui émane d'un agent de l'Etat ou d'un organe manifestement incompétent dans la matière considérée, parce que celle-ci ne rentre pas dans le cadre de ses attributions, ne saurait engager l'Etat. La personne concernée ne doit également pas avoir été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni. Elle doit s'être fondée sur le renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne saurait modifier sans subir de préjudice. Enfin, la loi ne doit pas avoir subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite. b) En l'occurrence, s'agissant tout d'abord des ouvertures en façade Nord dont l'installation a été dispensée d'enquête publique par la municipalité, on relèvera que cette dernière a agi totalement en dehors de ses attributions, puisque, comme on l'a déjà relevé, il ne lui appartenait pas de statuer en matière d'autorisation hors des zones à bâtir. Certes, son incompétence n'était peut-être pas absolument manifeste, quand bien même la recourante aurait pu s'étonner que l'autorisation de la municipalité soit suffisante pour ce genre de travaux alors que pour ceux effectués en 1999 et en 2002, le SAT avait dû se prononcer. Quoi qu'il en soit, cette question peut rester ouverte, la bonne foi de l'intéressée ne pouvant en revanche être admise pour les autres travaux, soit les aménagements effectués à l'intérieur de l'appartement (aménagement d'un sauna et d'une salle de repos). Ceux-ci n'ont en effet pas été englobés dans la demande de dispense d'enquête présentée en mars 2003. La recourante soutient à cet égard qu'ils seraient autorisés par la loi cantonale et que la municipalité n'avait donc pas à intervenir. Un tel raisonnement ne découle à l'évidence pas d'une attitude conforme aux règles de la bonne foi. Quand bien même, selon la jurisprudence du Tribunal administratif, on ne peut exiger du citoyen qu'il connaisse dans le détail toutes les règles relatives à la répartition des compétences entre les différentes autorités administratives et que ce n'est que lorsque l'incompétence de l'autorité est clairement reconnaissable que la protection de la bonne foi peut être exclue (arrêt TA AC.1997.0205 du 22 septembre 1998, RDAF 1993 p. 315 et les arrêts cités), Laurence Grandjean ne pouvait ignorer que toute modification dans son immeuble devait impérativement recueillir au préalable l'autorisation du SAT. A deux reprises, soit en été 1999 et ensuite en hiver 2002, elle avait obtenu du service précité des autorisations pour rénover tout d'abord le logement d'habitation, puis, dans un deuxième temps, pour créer un appartement dans la partie rurale de son immeuble. A chaque occasion, le SAT avait précisé

que la base légale des autorisations délivrées était l'art. 24 LAT de sorte qu'on voit mal comment la recourante pourrait valablement soutenir aujourd'hui avoir ignoré, en toute bonne foi, que le SAT (via la municipalité) devait être interpellé. Il lui appartenait de se renseigner à cet égard, en s'enquérant notamment du point de savoir s'il s'agissait cette fois d'une procédure différente de celle qu'elle venait de suivre pour les ouvertures en façade. Or, la recourante n'allègue ni ne démontre avoir demandé quelle procédure elle devait suivre, ni qu'un fonctionnaire communal l'aurait expressément dispensée de déposer une demande de permis en bonne et due forme. Dans ces conditions, son empressement à faire procéder aux travaux intérieurs relève d'un comportement que l'on peut à tout le moins qualifier de téméraire et le tribunal arrive à la conclusion, qu'en réalité, seule la volonté de placer l'autorité devant le fait accompli a guidé sa démarche. Un tel comportement ne saurait en aucun cas être protégé par les règles de la bonne foi.

#### **E. 7**

L'extension litigieuse n'ayant pas été autorisée et la recourante ne pouvant se prévaloir du principe de la bonne foi, il reste à déterminer si l'ordre municipal de mise en conformité du 17 juin 2004 est conforme au principe de proportionnalité. L'ordre de démolir une construction édifée sans permis et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Ce principe implique d'apprécier en premier lieu l'importance de l'intérêt public en jeu, respectivement l'importance de la violation du droit matériel applicable. En l'occurrence, l'intérêt public, lié au respect de l'affectation de la zone, à la protection de l'environnement et, indirectement, au risque de créer un précédent, est important. L'application du droit fédéral dérogatoire hors zone à bâtir exige une application particulièrement rigoureuse de manière à ce que les autorités qui en sont chargées conservent une ligne de conduite cohérente, garante de leur crédibilité et, partant, de la sécurité du droit. C'est en cela que réside l'intérêt général prépondérant. Celui-ci l'emporte en tout cas sur l'intérêt privé opposé de l'intéressée, lequel relève exclusivement de la commodité et de l'agrément. Certes, la remise en état des lieux occasionnera vraisemblablement des frais non négligeables. Cependant, en tenant compte, d'une part, du fait que la municipalité s'est engagée à assumer les frais de remise en état du pignon Nord et, d'autre part, de l'importance des violations légales et réglementaires, l'élément du coût ne s'avère pas décisif, cela d'autant plus que la recourante ne saurait prétendre avoir procédé aux travaux litigieux de bonne foi. Au vu des éléments qui précèdent et après avoir procédé à une pesée de tous les intérêts en présence, le tribunal estime que l'ordre de remise en état respecte le principe de la proportionnalité. Il convient dès lors de le confirmer.

#### **E. 8**

En conclusion, le recours ne peut être que rejeté et les décisions entreprises confirmées, un nouveau délai devant toutefois être imparti à Laurence Grandjean pour procéder à la mise en conformité ordonnée par la municipalité. Vu l'issue du pourvoi, les frais du présent arrêt seront mis à la charge de la recourante déboutée. Obtenant gain de cause, mais n'ayant pas procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, la municipalité n'a pas droit à des dépens (art. 55 al. 1 LJPA). Quant au SAT, qui a certes consulté un avocat, il n'a pas non plus droit à des dépens conformément à la jurisprudence du tribunal de céans (arrêt du Tribunal fédéral 1P. 755/2001/col du 11 mars 2002).

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