

**Tribunal administratif du canton de Berne**  
Cour des affaires de langue française

**Jugement du 25 mai 2016**

Droit administratif

B. Rolli, président  
T. Häberli et M. Moeckli, juges  
Ph. Berberat, greffier

**A.** \_\_\_\_\_  
représenté par Me B. \_\_\_\_\_  
recourant

contre

**Commune C.** \_\_\_\_\_  
représentée par Me D. \_\_\_\_\_  
intimée

et

**Direction des travaux publics, des transports et  
de l'énergie du canton de Berne (TTE)**  
Office juridique, Reiterstrasse 11, 3011 Berne

relatif à une décision sur recours de cette dernière du 21 septembre 2015  
(nullité d'un permis de construire)



## **En fait:**

### **A.**

En mai 2002, A. \_\_\_\_\_ a acquis la parcelle E. \_\_\_\_\_ du ban de la commune C. \_\_\_\_\_. Sur cette parcelle, qui se trouve en zone agricole dans le hameau de F. \_\_\_\_\_, figurent deux bâtiments. Le 16 juin 2003, l'intéressé a déposé une demande de permis de construire afin de transformer l'un des deux bâtiments en habitation. La commune C. \_\_\_\_\_ a accordé le permis de construire le 30 octobre 2003.

Le 17 janvier 2004, l'intéressé a fait une demande de permis de construire un court de tennis sur la parcelle en question. Nonobstant deux préavis négatifs de mars et mai 2004 de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne (JCE), ainsi qu'une décision de ce dernier du 6 juin 2007 refusant une dérogation fondée sur l'art. 24 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700), la commune a octroyé ce nouveau permis de construire en date du 29 juin 2007. Sur cette base, l'intéressé a commencé les travaux de construction de son projet.

### **B.**

Par décision du 21 octobre 2009, sur injonction de la préfecture de Moutier (actuellement préfecture du Jura bernois), la commune C. \_\_\_\_\_ a prononcé la révocation du permis de construire le court de tennis et exigé que l'intéressé remette son terrain dans son état antérieur. Elle a considéré que le permis avait été octroyé à l'encontre de la décision négative de l'OACOT du 6 juin 2007 quant à une dérogation pour une construction en zone agricole. Par décision sur recours rendue le 20 octobre 2011, la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne (TTE) a rejeté le recours de l'intéressé du 24 novembre 2009. Elle a en outre chargé la commune C. \_\_\_\_\_ de mener une procédure de constatation de la nullité ou de révocation du permis de construire du

30 octobre 2003. Par jugement du 19 septembre 2012 (JTA 2011/455), le Tribunal administratif du canton de Berne (TA) a rejeté le recours de droit administratif introduit le 21 novembre 2011 par l'intéressé contre la décision sur recours de la TTE précitée.

### **C.**

Par décision du 17 novembre 2014, la commune C. \_\_\_\_\_ a constaté la nullité du permis de construire accordé le 30 octobre 2003. Elle a néanmoins renoncé à exiger le rétablissement de l'état conforme à la loi et stipulé que les constructions existantes sur la parcelle en cause pouvaient être entretenues et/ou réparées, mais que toute transformation et/ou démolition suivie d'une reconstruction étaient interdites. Par acte du 18 décembre 2014, l'intéressé a recouru contre cet acte auprès du TA, sous la forme d'un recours omissio medio. Après un échange de vues entre la TTE et la commune C. \_\_\_\_\_ et une prise de position du recourant déclarant renoncer à un recours omissio medio, le TA a transmis la cause à la TTE comme objet de sa compétence, par jugement du 30 janvier 2015 (JTA 2014/357). Par décision sur recours du 21 septembre 2015, cette dernière a rejeté le recours et confirmé la décision de la commune C. \_\_\_\_\_ du 17 novembre 2014.

### **D.**

Le 22 octobre 2015, l'intéressé, représenté par un avocat, a recouru auprès du TA contre la décision sur recours précitée de la TTE. Sous suite des frais et dépens, il conclut principalement à l'annulation de la décision du 17 novembre 2014, subsidiairement à l'annulation du ch. 4 de cette décision et au constat du fait que le propriétaire de la parcelle litigieuse est en droit d'entretenir, de rénover et, en cas de dommages ou de destruction dus aux éléments naturels, de reconstruire le bâtiment 43b, le parking à trois places, l'escalier à quatre marches et le mur de soutènement situés sur la parcelle, et subéventuellement au renvoi de la cause à l'intimée.

Dans son préavis du 5 novembre 2015, la TTE conclut au rejet du recours. La commune C. \_\_\_\_\_ en a fait de même dans son mémoire de réponse du 30 novembre 2015.

L'audience publique requise par le recourant sur la base de l'art. 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH, RS 0.101) a été tenue en date du 12 mai 2016.

#### **En droit:**

#### **1.**

**1.1** Aux termes de l'art. 74 al. 1 de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RSB 155.21), le TA connaît en qualité de dernière instance cantonale des recours contre les décisions et décisions sur recours fondées sur le droit public. La décision sur recours rendue le 21 septembre 2015 par la TTE représente l'objet de la contestation; elle ressortit incontestablement au droit public. Aucune des exceptions prévues aux art. 75 ss LPJA n'étant réalisée, le TA est compétent pour connaître du présent litige (art. 74 al. 1 LPJA; art. 40 al. 5 et art. 49 al. 2 de la loi cantonale du 9 juin 1985 sur les constructions [LC, RSB 721.0]).

**1.2** Le recourant est propriétaire de la parcelle concernée par le permis de construire en cause. Il a en outre participé en tant que partie à la procédure devant l'autorité précédente. N'y ayant pas obtenu gain de cause, il est donc particulièrement atteint par la décision sur recours attaquée et peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Il a par conséquent qualité pour recourir (art. 79 al. 1 LPJA). Au surplus, interjeté en temps utile et dans les formes prescrites (art. 32 et 81 LPJA), le recours est ainsi en principe recevable, sous réserve de ce qui suit.

**1.3** En procédure de recours de droit administratif, la décision rendue par l'instance précédente, plus précisément son dispositif, représente l'objet de la contestation (voir ci-dessous c. 1.4). Compte tenu de l'effet dévolutif du recours, la décision sur recours de la TTE ici contestée constitue l'objet de la contestation; elle a entièrement remplacé la décision du 17 novembre 2014 de la commune C.\_\_\_\_\_ (MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, 1997, n. 13 ad art. 72 LPJA). La conclusion principale n° 1 du recours du 22 octobre 2015 doit ainsi être déclarée irrecevable, dans la mesure où elle tend à l'annulation de la décision de la commune C.\_\_\_\_\_ du 17 novembre 2014; il en va de même de la première partie de la conclusion subsidiaire n° 2, visant l'annulation du ch. 4 de la décision communale. Pour le surplus, le recours est recevable.

**1.4** Le pouvoir d'examen du TA résulte de l'art. 80 let. a et b LPJA; il couvre le contrôle des faits et du droit, y compris les violations du droit commises dans l'exercice du pouvoir d'appréciation, mais pas le contrôle de l'opportunité.

## **2.**

Selon l'art. 25 al. 2 LAT, les projets de constructions situés hors de la zone à bâtir (qu'ils soient conformes ou non à l'affectation de la zone), nécessitent une autorisation ou une approbation de la part de l'autorité cantonale compétente (en l'occurrence l'OACOT, art. 84 LC et art. 108a de l'ordonnance cantonale du 6 mars 1985 sur les constructions [OC, RSB 721.1]; TF 1C\_265/2012 du 25 mars 2013 c. 3; ATF 111 Ib 213 c. 5; HÄNNI/WALDMANN, *Raumplanungsgesetz*, 2006, n. 36 ad art. 25 LAT). L'approbation de l'autorité cantonale a un effet constitutif, c'est-à-dire que si un permis de construire est octroyé sans l'accord de cette autorité, celui-ci est nul (HÄNNI/WALDMANN, *op. cit.*, n. 37 ad art. 25 LAT; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, 2001, n. 952). Le permis de construire octroyé par une autorité communale, en l'absence d'approbation ou à l'encontre du refus de

l'autorité cantonale ne déploie aucun effet et est donc nul (ATF 111 Ib 213 c. 5; HÄNNI/WALDMANN, *op. cit.*, n. 37 ad art. 25 LAT). Dans cette situation, il n'y a donc pas lieu d'examiner à quelles conditions le permis peut être révoqué (ATF du 4 décembre 1992 in RDAF 1993 p. 310 c. 2b).

### 3.

**3.1** La TTE a rejeté le recours dirigé contre la décision de la commune C.\_\_\_\_\_ du 17 novembre 2014 constatant notamment la nullité de la décision d'octroi du permis de construire du 30 octobre 2003, tout en renonçant à des mesures de remise en état conforme des constructions concernées et en autorisant leur entretien et leur réparation, mais en interdisant toute rénovation, transformation ou démolition suivie d'une reconstruction. La TTE a notamment considéré qu'eu égard à la nullité du permis de construire, le bien-fonds du recourant avait été transformé sans autorisation, ce qui est illicite sur le plan formel. Elle a également retenu que les constructions et transformations effectuées étaient illicites sur le plan matériel, car non conformes à l'affectation de la zone agricole. Par ailleurs, la TTE a relevé que la mesure de rétablissement de l'état conforme prononcée par la commune empêchait uniquement d'accentuer l'illicéité à l'avenir, pouvait être qualifiée d'extrêmement clémente, et respectait globalement le principe de proportionnalité. Enfin, elle a estimé que le recourant devait être conscient du caractère erroné du permis, et qu'il n'y avait donc pas non plus violation du principe de la bonne foi.

**3.2** Le recourant reconnaît l'illicéité formelle du permis de construire qui lui a été accordé par l'intimée le 30 octobre 2003 (voir art. 1 du recours du 22 octobre 2015). Il conteste toutefois que le permis puisse être révoqué, en particulier en raison du droit à la protection de sa bonne foi. Il invoque que l'octroi du permis de construire en cause représente un acte dont il n'avait pas à douter et sur lequel il pouvait se fonder pour entreprendre les travaux effectués et le changement d'affectation du bâtiment concerné. Il affirme qu'aucun comportement fautif ou de mauvaise foi ne peut lui être reproché et qu'il ne pouvait pas reconnaître d'emblée la non-conformité à la zone de son projet de construction, du fait que le hameau où se trouve sa

parcelle est équipé comme une zone de construction, que l'architecte mandaté pour l'élaboration des plans, domicilié dans le canton de Zurich, n'était pas en contact direct avec les autorités compétentes et que lui-même avait eu à plusieurs reprises des entretiens avec le maire de la commune pour discuter du projet de construction, sans que ce dernier n'évoque jamais le risque que le projet puisse être contraire à la zone.

3.3 D'emblée, il convient de relever à l'instar de la TTE (décision sur recours ch. 3), que le permis de construire octroyé par la commune s'avère non seulement formellement (ce que le recourant admet expressément) mais également matériellement illicite. La transformation de l'écurie existante en maison d'habitation n'est à l'évidence pas conforme à la zone agricole (art. 16a et 22 al. 2 let. a LAT et art. 34 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT, RS 700.1]) et aucune dérogation au sens des art. 24 et suivants LAT ne peut être octroyée, ce que le recourant ne conteste d'ailleurs pas non plus en soi. Contrairement à ce qu'il avance, le fait que sa parcelle se trouve dans un petit hameau remplissant en bonne partie les exigences d'une zone à bâtir n'y change rien, la conformité à la zone s'examinant uniquement à la lumière de la réglementation fondamentale de la commune. Conformément à la jurisprudence précitée du TF (c. 2 ci-dessus), le permis octroyé est donc nul et une révocation de celui-ci n'est pas même nécessaire.

#### 4.

Il convient encore d'examiner les conséquences de ce constat. C'est dans ce contexte que la bonne foi du recourant doit être examinée.

4.1 Le principe de la bonne foi stipulé à l'art. 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) et à l'art. 11 al. 2 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [ConstC, RSB 101.1]) exige des organes de l'Etat un comportement loyal à l'égard des particuliers, c'est-à-dire un comportement exempt de contradiction et de tromperie. De principe général, la bonne foi peut se transformer en droit fondamental des particuliers: la confiance que ceux-ci placent dans le comportement des autorités est protégée en certaines circonstances et à

certaines conditions. C'est l'objet des dispositions précitées (AUBERT/MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, 2003, n. 15 et 16 ad art. 5 Cst.). Le droit à la protection de la bonne foi confère à chaque personne le droit d'exiger des autorités qu'elles se conforment aux promesses ou assurances précises qu'elles lui ont faites lorsque, sur la foi de celles-ci, elle a pris des dispositions sur lesquelles elle ne peut pas revenir sans subir de préjudice. Cette protection peut même, à certaines conditions, faire échec au respect du principe de la légalité: lorsqu'une autorité a donné un renseignement ou fait une promesse qui s'avèrent après coup inexacts – non conformes à une correcte application du droit -, le destinataire de cette information ou de cette promesse peut se voir protégé dans sa bonne foi, même en contradiction avec le strict respect du régime légal. Dans une telle hypothèse, la protection de la bonne foi est cependant subordonnée à la réalisation de cinq conditions, cumulatives (AUBERT/MAHON, *op. cit.*, n. 11 et 12 ad art. 9 Cst.; ATF 131 II 627 c. 6.1; TF 2P.94/2006 du 16 mars 2007 c. 4, 1P.731/2006 du 11 janvier 2007 c. 4.2):

- a. L'autorité qui a donné le renseignement ou fait la promesse doit avoir agi dans une situation concrète et à l'égard d'une personne déterminée; de plus, son renseignement ou sa promesse doit avoir été donnée sans réserve.
- b. L'autorité qui a agi doit en outre avoir été compétente pour le faire; du moins, le particulier pouvait-il de bonne foi la tenir pour compétente.
- c. Le particulier ne doit pas avoir été en mesure de se rendre compte de l'inexactitude du renseignement ou de la promesse donnée.
- d. Il doit avoir pris, en se fondant sur ledit renseignement ou ladite promesse, des dispositions qu'il ne saurait modifier sans en subir de préjudice.
- e. Enfin, la situation juridique ne doit pas avoir changé entre le moment du renseignement ou de la promesse et le moment où le principe de la bonne foi est invoqué; autrement dit, la bonne foi n'offre pas de protection contre les modifications légales.

Au demeurant, même si les conditions du droit à la protection de la bonne foi sont réalisées, l'intéressé ne peut se prévaloir de celui-ci si des intérêts publics prépondérants s'y opposent. La pesée des intérêts en présence reste ainsi réservée et constitue, partant, une limite à la protection de la bonne foi (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2016, n. 665 ss; ATF 119 Ib 397 c. 6e; JAB 2000 p. 268 c. 3b/aa). Dans cette éventualité, une indemnisation de l'intéressé de bonne foi demeure réservée (dans ce sens également art. 43 al. 2 LC, voir c. 2.1 ci-dessus).

**4.2** S'agissant de la question de la bonne foi du recourant, la TTE relève dans la décision sur recours qu'il doit se laisser imputer le fait que l'architecte qui l'a conseillé connaissait ou devait connaître l'illicéité du permis de construire octroyé par la commune. Elle en veut pour preuve que dans la demande de permis de construire du 16 juin 2003 en vue de la transformation de l'écurie en habitation, qui a été signée par le recourant et son architecte, une demande de dérogation au sens de l'art. 24 LAT, visant la transformation et le changement d'affectation du bâtiment situé en zone agricole, a été expressément formulée. La TTE estime que le recourant devait donc savoir que la construction nécessitait une dérogation délivrée par une autorité cantonale. Pour sa part, le recourant conteste cette thèse, en arguant que l'architecte qui le conseillait n'avait pas été mandaté par ses soins pour le représenter, ni pour se préoccuper des aspects juridiques du projet, qu'il était de langue allemande et qu'il ne connaissait pas les lieux, étant domicilié et actif professionnellement dans le canton de Zurich.

Le point de vue du recourant ne peut être partagé. En effet, même si l'architecte qui conseillait le recourant n'avait pas été formellement mandaté par ce dernier pour le représenter, il n'en demeure pas moins qu'il apparaît dans la rubrique "auteur du projet" du formulaire de demande de permis de construire déposée le 16 juin 2003, qu'il a aussi cosigné. Il était donc parfaitement au courant de la nécessité d'une dérogation au sens de l'art. 24 LAT pour la réalisation du projet, puisque la demande de permis de construire comportait une telle demande de dérogation. Au surplus, le fait que l'architecte concerné soit de langue allemande, établi et actif dans le canton de Zurich, et ne connaisse pas les particularités régionales et cantonales n'y change rien, s'agissant d'une prescription de droit fédéral s'appliquant dans l'ensemble du pays à tout projet de construction hors de la zone à bâtir, notoire pour tout architecte se chargeant de déposer des demandes de permis de construire.

**4.3** Par ailleurs, le recourant allègue que lui-même n'était en aucune façon conscient de la non-conformité à la zone de son projet de construction, qui n'a jamais été soulevée par les opposants initiaux au projet, ni par l'ancien maire de la commune qu'il avait consulté en vue de le conseiller dans ce contexte. Comme déjà relevé ci-dessus, la demande de

permis de construire du 16 juin 2003, signée par le recourant au double titre de maître d'ouvrage et de propriétaire, comprend expressément une demande de dérogation selon l'art. 24 LAT, ce qui implique manifestement que le recourant ne pouvait ignorer qu'une telle dérogation était indispensable en l'occurrence. En se faisant conseiller par un architecte professionnel et en remplissant et signant le formulaire de demande de permis de construire, le recourant pouvait et devait se rendre compte des principes de base régissant l'aménagement du territoire et de la différence des conditions pour construire en zone à bâtir et en zone agricole, dans laquelle est situé son bien-fonds. En outre, le recourant ne saurait sérieusement prétendre que l'ancien maire de la commune, à qui il a – selon ses propres dires - demandé conseil, ne l'a pas rendu attentif à la situation de son immeuble en zone agricole et au besoin de requérir une dérogation selon l'art. 24 LAT pour entreprendre des travaux sur sa parcelle. Bien au contraire, comme l'intimée le mentionne à juste titre dans son mémoire de réponse du 30 novembre 2015, le recourant a lui-même indiqué dans son autre recours du 21 novembre 2011 (p. 3) auprès de la Cour de céans, relatif à la révocation du permis de construire un court de tennis sur le terrain adjacent à sa maison et à la remise en état conforme des lieux (JTA 2011/455), qu'il avait introduit sa demande de permis de construire du 16 juin 2003 (dont la révocation est ici litigieuse) avec l'aide du maire et qu'il avait coché la case de demande de dérogation au sens de l'art. 24 LAT après avoir consulté celui-ci. Le recourant a d'ailleurs également expressément été rendu attentif par l'Office de la protection des eaux et de la gestion des déchets au fait que la commune C. \_\_\_\_\_ ne disposait pas encore de plan général d'évacuation des eaux (PGEE) de la zone agricole, "zone dont fait partie le secteur des F. \_\_\_\_\_" (voir lettre du 18 juillet 2003, produite en annexe à la réponse de la commune C. \_\_\_\_\_). On relèvera, au surplus, que le recourant a entamé les travaux de transformation de l'écurie autorisés le 30 octobre 2003 en été 2004 (voir ch. III.A.2 p. 3 du recours adressé au TA le 21 novembre 2011 en la cause 2011/455). Or, il apparaît qu'à deux reprises, en mars et en mai 2004, l'OACOT lui avait exposé les conditions d'octroi d'une autorisation de construire en zone agricole ou d'une dérogation au sens de l'art. 24 de la LAT, s'agissant de son projet d'aménagement d'un court de tennis. Le TA a d'ailleurs admis dans cette cause, qu'au vu de ces informations, des

échanges d'écritures entre parties et des contacts téléphoniques que le recourant avait eus avec l'OACOT, tant la nécessité d'une dérogation pour une construction non conforme à la zone que la compétence de l'OACOT pour décerner cette dérogation devaient lui apparaître évidentes, ce qui aurait dû l'inciter à s'informer plus avant (JTA du 19 septembre 2012, 2011/455, c. 3.4.4). Au vu de ces éléments, le recourant, en tous les cas au plus tard au printemps 2004, soit avant le début des travaux de construction ici en cause, pouvait et devait se rendre compte du vice affectant le permis de construire du 30 octobre 2003.

Quant au fait que les opposants initiaux à son projet n'ont pas soulevé l'argument de la non-conformité à la zone, il n'est pas susceptible d'influer en faveur du recourant dans la présente procédure, compte tenu des autres éléments relevés ci-dessus. Il en va de même des aspects relatifs à l'assurance immobilière, à la protection contre le feu et à l'équipement de sa parcelle du point de vue routier, ainsi que de l'approvisionnement en eau et de l'élimination des eaux usées du hameau de F.\_\_\_\_\_, tout comme de la question de l'application ou non du droit foncier rural à la parcelle en cause, arguments également allégués par le recourant. En particulier, le recourant ne saurait argumenter que le fait que sa parcelle ne soit pas soumise au droit foncier rural la rendait sans autres constructible. Ces questions sont sans rapport ni influence directs avec la situation en zone agricole du bien-fonds du recourant, toujours actuelle, incontestable et entraînant l'obligation de requérir une dérogation au sens de l'art. 24 LAT dans la perspective d'entreprendre les travaux et le changement d'affectation du bâtiment effectués par ce dernier.

**4.4** Cela étant, force est d'en conclure qu'avec l'attention que l'on pouvait attendre de lui dans cette situation, le recourant devait – ou, à tout le moins, pouvait - se rendre compte du caractère vicié du permis de construire octroyé le 30 octobre 2003 par la commune en l'absence de toute dérogation au sens de l'art. 24 LAT accordée par l'OACOT. Il s'ensuit que le recourant ne saurait se prévaloir en l'espèce du droit à la protection de sa bonne foi, dans la mesure où l'une des conditions cumulatives mises à cet égard par la jurisprudence (voir ci-dessus c. 3.3/c) ne s'avère à l'évidence pas remplie. C'est dès lors à bon droit que la TTE, dans sa

décision sur recours du 21 septembre 2015, a nié la bonne foi du recourant.

## 5.

**5.1** Le permis de construire du 30 octobre 2003 étant frappé de nullité, il convient d'examiner, comme l'a fait la TTE, le rétablissement conforme à la loi de la construction et du changement d'affectation entrepris illicitement par le recourant. A cet égard, l'art. 46 al. 2 let. e LC dispose qu'en cas de refus du permis de construire, l'autorité décide simultanément si et dans quelle mesure l'état conforme à la loi doit être rétabli; elle fixe au besoin un nouveau délai. La décision de rétablissement conforme vise la suppression de l'état illicite créé par une construction. Elle doit respecter les principes de la proportionnalité et de la bonne foi. En particulier, elle ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire au rétablissement de l'état conforme à la loi. De plus, elle doit être justifiée par un intérêt (public ou privé) suffisant. Le principe de la proportionnalité doit être respecté, même si le maître d'ouvrage est de mauvaise foi. Dans ce cas cependant, ce dernier doit s'attendre à ce que les autorités, pour des motifs fondamentaux d'égalité de traitement et de protection des dispositions en matière de construction, accordent d'autant plus de poids aux intérêts justifiant le rétablissement et d'autant moins aux inconvénients que cela suppose pour le maître d'ouvrage (ZAUGG/LUDWIG, *Baugesetz des Kantons Bern*, 4<sup>e</sup> éd. 2013, n. 9c ad art. 46 LC; JAB 1992 p. 21 c. 4b; ATF 111 Ib 221 c. 6, 108 Ia 217 c. 4, 107 Ia 27 c. 3).

Lorsqu'une révocation d'un permis de construire est envisagée par l'autorité compétente ou que la nullité du permis est constatée, la mesure finalement décidée peut se traduire, en vertu du principe de proportionnalité, par une démolition totale de la construction faisant l'objet du permis entièrement révoqué ou entièrement nul, par une remise en état partielle de la construction faisant l'objet du permis entièrement révoqué ou entièrement nul, par une remise en état partielle en cas de révocation partielle ou de nullité partielle du permis, voire même par une renonciation à la remise en état conforme en cas de révocation ou de nullité partielles ou même totales

du permis de construire. Selon le TF, l'autorité renoncera 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 démolition causerait au maître d'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 qui aurait changé dans l'intervalle (TF 1C\_107/2011 du 5 septembre 2011 c. 5.1; ATF 123 II 248 c. 3a/bb, 111 Ib 213 c. 6).

**5.2** En l'espèce, dans sa décision du 17 novembre 2014 confirmée par la TTE, l'intimée a renoncé à prononcer le rétablissement de l'état conforme. Elle n'a limité le droit de propriété du recourant que dans la mesure où, concernant le bâtiment n° [...], le parking couvert pour trois voitures, l'escalier de quatre marches et le mur de soutènement, tous sis sur la parcelle E.\_\_\_\_\_, elle a interdit toute rénovation et/ou toute transformation et/ou démolition suivie d'une reconstruction, tout en autorisant toutefois l'entretien et/ou la réparation.

**5.2.1** Selon le principe de la proportionnalité, il convient de mesurer les moyens employés par l'administration pour atteindre des objectifs déterminés (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, *Droit administratif*, vol. 1, 3<sup>e</sup> éd. 2012, n. 5.2.1.1 p. 809). La proportionnalité vise le choix d'une décision dans une situation individuelle concrète. Elle est constituée de trois maximes, soit les règles d'aptitude, de nécessité et de proportionnalité au sens étroit (ATF 136 I 17 c. 4.4). La règle de l'aptitude sert à déterminer si le moyen choisi par l'autorité est propre à atteindre le but d'intérêt public visé (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4<sup>e</sup> éd. 2014, § 21 n. 4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, n. 587 ss; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, *op. cit.*, n. 5.2.1.3, p. 814 ss). La règle de la nécessité, quant à elle, exige qu'entre plusieurs moyens à disposition de l'autorité, celle-ci choisisse celui qui, tout en atteignant le but visé, porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés du justiciable (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, *op. cit.*, § 21 n. 6 ss). Quant à la règle de la proportionnalité au sens étroit, celle-ci met en balance la gravité des effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté

du point de vue de l'intérêt public (TSCHANNEN/ZIMMERLI/ MÜLLER, *op. cit.*, § 21 n. 16).

**5.2.2** L'intérêt public est une condition générale de toute activité étatique. L'existence d'un tel intérêt doit être examinée en tenant compte des différentes circonstances de chaque cas d'espèce (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, n. 536). D'une manière générale, l'intérêt public est défini par les buts ancrés dans la constitution fédérale (par exemple l'art. 75 Cst. s'agissant de l'utilisation rationnelle du sol) et, plus spécifiquement, par les différentes lois qui en découlent (notamment l'art. 3 LAT qui prévoit la préservation du paysage, l'aménagement des territoires, la détermination de l'implantation des constructions; cf. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, *op. cit.*, § 20 n. 5 s.; THIERRY TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2011, n. 537 s.). Souvent, l'activité étatique poursuivant un but d'intérêt public peut se trouver confrontée à l'intérêt privé du justiciable. Dans un tel cas, il appartiendra à l'autorité de mettre en balance les deux intérêts et d'appliquer le principe de la proportionnalité (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, n. 565). Il sied toutefois ici de mentionner que dans les cas de constructions hors de la zone à bâtir, si le seul intérêt privé en cause est de nature financière, celui-ci sera généralement considéré comme insuffisant (ATF 116 Ib 228 c. 3b p. 233). Le TF a relevé à maintes reprises que la préservation des zones non constructibles et la distinction fondamentale entre espace bâti et non-bâti constituait un intérêt public majeur et que le non-respect de celui-ci représentait une violation grave d'un des plus importants principes du droit fédéral de l'aménagement du territoire (ATF 136 II 359 c. 9, 132 II 21 c. 6.4, 116 Ib 228 c. 3b, 111 Ib 213 c. 6b; TF 1C\_564/2010 du 7 juillet 2011 c. 2.4).

**5.2.3** En l'espèce, à l'instar de ce qu'a considéré la TTE dans sa décision sur recours du 21 septembre 2015, la mesure prononcée par l'intimée ne saurait être qualifiée de sévère puisqu'elle se limite à empêcher à l'avenir une accentuation de l'illicéité de la construction et du changement d'affectation effectués. Au vu de l'intérêt public majeur visant à distinguer fondamentalement entre les zones constructibles et les zones non constructibles, on pourrait même se demander si celui-ci ne justifierait pas des mesures plus incisives. Dans la mesure où une *reformatio in peius* est

exclue, au stade du recours devant le TA (art. 84 al. 2 LPJA), cette question peut toutefois rester indécise. En tous les cas, le recourant ne saurait se prévaloir d'une violation du principe de proportionnalité à son détriment.

**5.3** Le recourant se prévaut enfin d'une protection des droits acquis étendue, au sens de l'art. 24c al. 2 LAT en corrélation avec l'art. 3 LC.

En zone agricole, l'art. 24c al. 1 LAT prévoit certes que les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination, mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone, bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise. Toutefois, son al. 2 prévoit expressément que la reconstruction d'un bâtiment ne peut être autorisée que pour des bâtiments qui ont été érigés ou transformés légalement (voir aussi l'art. 41 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT, RS 700.1]). Quant à l'art. 3 LC, il dispose expressément que les bâtiments et installations autorisés sous l'empire de l'ancienne loi, de même que ceux n'ayant nécessité aucune autorisation, ne sont pas affectés par de nouveaux plans ou prescriptions (al. 1), et peuvent être entretenus, rénovés, transformés ou agrandis pour autant que ces travaux n'accentuent pas leur non-conformité aux prescriptions nouvelles (al. 2). Selon l'Office fédéral du développement territorial (ARE), les constructions et installations transformées ou érigées en violation des dispositions en vigueur à l'époque ne peuvent bénéficier des possibilités de transformation décrites à l'art. 24c al. 2 LAT, ce principe restant valable même si le rétablissement de l'état conforme au droit ne peut plus être exigé pour des raisons de proportionnalité ou parce qu'il y a prescription (ARE, *Nouveau droit de l'aménagement du territoire; Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en œuvre*, 2001, p. 43). Partant, la construction et le changement d'affectation entrepris par le recourant n'ayant jamais été autorisés par la dérogation nécessaire et à défaut de permis de construire valable, le recourant ne peut à l'évidence pas bénéficier de la protection de la situation acquise garantie par les art. 24c al. 2 LAT et 3 LC.

**6.**

**6.1** Au vu de ce qui précède, les mesures d'instruction requises par le recourant, telles que l'audition de témoins ou une inspection locale, apparaissent superflues; les requêtes dans ce sens doivent dès lors être rejetées. Le recours, qui s'avère mal fondé en tous points, doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

**6.2** Les frais de la présente procédure fixés forfaitairement à Fr. 3'500.- sont mis à la charge du recourant qui succombe (art. 108 al. 1 LPJA) et partiellement couverts par son avance de frais. Le solde devra être versé à l'entrée en force du présent jugement.

**6.3** Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens au recourant, qui succombe, ni à l'intimée (art. 104 al. 1 et 4 et 108 al. 3 LPJA).

**Par ces motifs:**

1. Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.
2. Les frais de la présente procédure, fixés forfaitairement à Fr. 3'500.-, sont mis à la charge du recourant et couverts à raison de Fr. 3'000.- par son avance de frais; le solde de Fr. 500.- sera versé à l'entrée en force du présent jugement.
3. Il n'est pas alloué de dépens.

4. Le présent jugement est notifié (R):

- au mandataire du recourant,
- à la mandataire de la commune C. \_\_\_\_\_,
- à la TTE,
- à l'Office fédéral du développement territorial ARE, 3003 Berne.

Le président:

Le greffier:

**Voie de recours**

Dans les 30 jours dès sa notification écrite, le présent jugement peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, au sens des art. 39 ss, 82 ss et 90 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110)

