

**Droit de l'aménagement du territoire**  
**Droit de la protection de la nature et du patrimoine**  
**Droit de l'énergie**

Thierry Largey (professeur à l'Université de Lausanne)  
Florian Fasel (MLaw)  
Alexandre Laurent (MLaw)  
Pauline Monod (MLaw)

Cette Infolettre présente les **principaux arrêts du Tribunal fédéral (TF)** publiés durant le mois d'août 2021, ainsi que deux arrêts de la CDAP du canton du Vaud.

**Aménagement du territoire**

- TF. Obligation de réaliser des places de parc (ZH)
- TF. Zone réservée cantonale (VD)
- TF. Zone réservée communale (NW)

**Protection de la nature et du patrimoine**

- TF. Délimitation des bas-marais d'importance nationale (LU)
- CDAP VD. Protection d'un objet inscrit à l'ISOS (VD)

**Droit de l'énergie**

- CDAP VD. Pose de panneaux solaires photovoltaïques sur une toiture (VD)

---

## AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

---

### TF 1C\_482/2020 du 16 juillet 2021

#### Obligation de réaliser des places de parc

#### Base légale

---

L'affaire se déroule dans la commune d'Urfdorf (ZH). Elle a pour objet l'obligation inscrite dans un permis de construire de réaliser et maintenir en tout temps dix places de parking souterrain en faveur de la parcelle voisine. Cette obligation était initialement attachée à un permis de construire délivré en 1975. Celui-ci autorisait la construction de 3 bâtiments sur deux parcelles, initialement, n°3480 et n°3481. Deux des bâtiments furent construits mais pas celui dans lequel devait se trouver le garage. Après divers remembrements, les deux parcelles furent réunies en une seule parcelle (n°3836). En 2018, la parcelle n°3836 fut à nouveau subdivisée en deux parcelles, la parcelle n°5303 sur laquelle se situent les deux bâtiments construits sur la base du permis de 1975 et la parcelle n°5304, non bâtie, sur

laquelle aurait dû être construit le bâtiment comprenant le garage. La parcelle n°5304 a été vendue à A. SA [la recourante]. Cette dernière a obtenu le 11 mars 2019 un permis de construire cinq immeubles sur la parcelle en question, à la condition que soit inscrite au registre foncier l'obligation de mettre à disposition dix des 79 places de parking souterrain prévues au bénéfice de la parcelle n°5303, dans la continuité de ce qui était prévu dans le permis de construire de 1975.

(c. 3.1) De l'avis de la juridiction inférieure, l'obligation prévue dans le permis de construire de 1975 est passée à la recourante, en tant que nouveau propriétaire, au sens d'une restriction de droit public à la propriété. La recourante ne conteste pas qu'il existait à l'époque une base légale permettant l'inscription de cette obligation, mais tel n'est plus le cas aujourd'hui – du moins sans passer par la procédure prévue au § 243 al. 1 lit. a en relation avec les § 242 et 244 al. 1 de la loi zurichoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (PBG/ZH). Cette procédure n'a, en l'espèce, pas été

suivie. La recourante soutient que l'on ne saurait considérer que l'obligation lui a été transférée par l'achat de la parcelle. Elle en déduit que cette restriction à son droit de propriété ne repose sur aucune base légale et que, partant, les art. 26 al. 1 et 36 al.1 Cst. sont violés.

(c. 3.2.2) La juridiction inférieure a justifié le transfert de l'obligation de fournir des places de stationnement à la recourante en indiquant que le permis de construire était un permis attaché au bien-fonds avec lequel il était transférable [*Sachbezogene Bewilligung*], et non pas à la personne qui en est la destinataire. Le permis de construire, avec ses conditions et exigences, était valable pour le propriétaire respectif du terrain à bâtir, c'est-à-dire également pour le successeur légal.

A cet égard, les déclarations de la juridiction inférieure ne sont pas critiquables et ne sont pas fondamentalement contestées par la recourante. Il faut toutefois tenir compte des éléments suivants :

- Premièrement, le permis de construire du 7 juillet 1975 ne prévoyait pas ce qui devait se passer si le bâtiment comprenant le garage n'était finalement pas construit.
- Deuxièmement, pendant quarante ans, le conseil municipal n'a ni demandé la construction des places de stationnement, ni réexaminé l'obligation de le faire, même lorsqu'il est devenu clair que le bâtiment en question ne serait finalement pas construit.
- Troisièmement, la totalité du terrain à bâtir initial n'a pas été transférée, mais uniquement la parcelle n°5304 qui n'est pas bâtie. La parcelle n°5303, sur laquelle se trouvent les deux bâtiments construits, est restée propriété du propriétaire ayant obtenu le permis de construire de 1975.

Par ailleurs, si la municipalité était d'avis que l'obligation d'aménager dix places de stationnement existait toujours au moment de la subdivision de la parcelle n°3836 et que

celle-ci devait passer au propriétaire de la parcelle non construite, elle aurait dû exprimer cet avis lors de l'approbation de la subdivision de la parcelle (qui, dans le canton de Zurich, nécessite un permis de construire lorsque la parcelle est déjà construite (§ 309 al. 1 lit. e PBG/ZH)). Elle aurait dû alors lier son approbation à l'inscription d'une obligation correspondante.

Indépendamment de savoir si l'obligation de construire les places de parc existait encore après le morcellement de la parcelle, il est certain, au regard des spécificités du cas d'espèce, qu'elle n'a pas été transmise au recourant lors de l'acquisition de la parcelle n° 5304.

(c. 3.2.3 – 4) Dès lors que l'obligation de construire les places de parc n'est pas passée à la recourante, il n'existe pas de base légale justifiant la décision de la municipalité d'imposer à la recourante l'aménagement et la mise à disposition des places de stationnement en cause. En ce sens, la restriction au droit de propriété figurant dans le permis de construire viole les art. 26 al. 1 Cst. en lien avec l'art. 36 al. 1 Cst. Le recours est admis.

## **TF 1C\_218/2020 du 23 juillet 2021**

### **Zone réservée cantonale**

---

A. est propriétaire de trois parcelles contiguës (n° 1080, 1027 et 1562) situées dans un quartier de villas. Deux projets de constructions ont été mis à l'enquête sur deux de ses parcelles non bâties (1080 et 1562). Le 26 février 2018, la municipalité d'Epalinges a approuvé un projet de zone réservée, incluant les trois parcelles de A. Le règlement prévoyait que les permis de construire, dont la mise à l'enquête publique avait été entreprise avant celle de la zone réservée, pouvaient être délivrés (art. 3 al. 4 RZR). Le SDT (Service du développement territorial ; actuellement Direction générale du territoire et du logement du canton de Vaud) a demandé la suppression de cette exception. Cela n'a toutefois pas été fait. En revanche, les parcelles n° 1080 et 1562 ont été exclues de la zone réservée communale.

Le 23 mars 2018, le SDT a formé opposition aux projets de A. La municipalité a refusé de délivrer les permis de construire à A.

Du 20 juin au 19 juillet 2018, le SDT a mis à l'enquête publique des zones réservées cantonales englobant les parcelles nos 1080 et 1562, pour une durée de cinq ans, prolongeable pour trois ans. Ces zones réservées sont motivées par le surdimensionnement de la zone à bâtir communale. Par décision du 18 janvier 2019, l'opposition formée par A. a été levée par le département cantonal. A. a recouru contre cette décision au Tribunal cantonal, qui a rejeté son recours. A. recourt au Tribunal fédéral.

### **(c. 2) Réserves émises par le Conseil fédéral quant aux méthodes de dimensionnement de la zone à bâtir dans le PDCn4**

Il incombe au planificateur cantonal vaudois de répondre au mandat d'information imposé par la Confédération quant au bien-fondé des centres cantonaux, régionaux et locaux et de se conformer à ses instructions s'agissant de l'introduction des correctifs requis, lors de la prochaine révision de sa planification directrice. Dans l'intervalle, malgré les critiques émises pas le recourant, il appartient aux autorités compétentes, notamment lors de l'examen de la conformité d'une zone réservée à l'art. 27 LAT, d'opposer aux exigences de surdimensionnement de la zone à bâtir les principes de développement vers l'intérieur, de création d'un milieu bâti compact et de densification - spécialement lorsque les parcelles concernées se situent au sein d'un milieu bâti. La réduction de la zone constructible n'est pas le seul objectif poursuivi par la LAT.

### **(c. 3) violation de l'art. 27 LAT, du principe de légalité et d'égalité**

Même s'il peut exister des doutes légitimes sur la zone réservée concernant la parcelle 1080 (parcelle comprise dans un territoire déjà largement bâti), il faut faire preuve de retenue au stade préalable de la zone réservée. La situation doit être appréciée dans son

ensemble. En tant qu'elles empêchaient les parcelles en cause de bénéficier de l'exception prévue par l'art. 3 al. 4 RZR, les décisions instaurant des zones réservées apparaissaient cohérentes. Pour la parcelle 1562, la zone réservée cantonale pouvait être confirmée sur cette parcelle, car elle est composée essentiellement d'une aire forestière.

L'instauration d'une zone réservée ne viole pas le principe de légalité. L'art. 27 LAT constitue une base légale suffisante pour l'instauration d'une zone réservée. En outre, les réserves émises par le Conseil fédéral ne permettent pas d'exclure l'existence du surdimensionnement de la zone à bâtir communale. L'approbation du Conseil fédéral n'a qu'un effet déclaratif, les cantons pouvant faire entrer en vigueur la partie intercantonale du plan déjà avant l'approbation par l'exécutif fédéral.

Il est vrai qu'à l'exception des parcelles du recourant, les parcelles du plateau de Montéclard sont bâties. Toutefois, la nécessité de réduire la zone constructible excédentaire peut avoir le pas sur les objectifs de densification.

À proximité de la parcelle 1080 se trouvent une aire forestière et un bloc compact sans construction (les parcelles nos 385, 389, 390, 2797 et 2798). La proximité immédiate avec cette surface non bâtie n'est certes pas à elle seule propre à justifier la zone réservée cantonale. Cependant en plus du surdimensionnement important de la zone à bâtir, il faut relever que les parcelles du recourant ne se trouvent pas dans le périmètre compact de l'agglomération. Ses parcelles apparaissent plus appropriées à un dézonage éventuel que d'autres, plus éloignées, de ce vaste secteur non bâti ou que des terrains situés dans le périmètre compact de l'agglomération.

L'ensemble des zones réservées cantonales adoptées visent à faire obstacle à une série de projets bénéficiant de la dérogation de l'art. 3 al. 4 ZR et susceptibles de remettre en question, à tout le moins de compliquer, le redimensionnement nécessaire de la zone à bâtir communale.

L'instauration des zones réservées litigieuses échappe aussi au grief d'arbitraire et à la violation du principe de l'égalité.

## **TF 1C\_358/2020 du 9 juillet 2021**

### **Zone réservée communale**

---

A. SA a déposé le 21 juin 2016 une demande d'autorisation de construire pour le stockage et le traitement de matériaux minéraux sur la parcelle n° 877, affectée alors en zone industrielle. En parallèle, une proposition de révision de l'affectation de la parcelle n° 877 a été acceptée le 22 novembre 2017 par le Conseil communal. En réaction au projet de A. SA, le conseil municipal a décidé de créer une zone réservée sur les parcelles 877 et 1606 pour une période de trois ans. A. SA a recouru contre cette décision auprès du gouvernement cantonal, qui a rejeté le recours. B. SA (devenu entre-temps le nouveau propriétaire de la parcelle) a recouru auprès du Tribunal administratif, qui a également rejeté le recours. A. SA et B. SA recourent conjointement au Tribunal fédéral.

(c.1) La zone réservée a été ordonnée pour trois ans. Ce délai a expiré début décembre 2020, durant la procédure de recours devant le Tribunal fédéral. La question de savoir s'il existe encore un intérêt actuel peut être laissée ouverte, car le recours doit être rejeté dans tous les cas.

(c.5.4) L'autorité a considéré que la planification des parcelles concernées n'avait pas changé depuis 1996. Cette appréciation n'est pas contestable. Le délai de 15 ans (cf. art. 15 al. 1 LAT) était déjà écoulé au moment de la demande de permis de construire. Après ce délai, une révision est en principe nécessaire. Des circonstances nouvelles suffisantes sont apparues. La zone réservée n'est, dans ce contexte, pas contraire au principe de stabilité des plans.

(c.5.5) Il faut mettre en balance les intérêts publics et les intérêts privés des recourants. En l'espèce, il était à craindre qu'en l'absence de zone réservée, l'autorité ait dû approuver un projet permettant une utilisation susceptible de modifier les circonstances actuelles. Pour les recourants, le fait que la zone protégée ait été

adoptée plus de 17 mois après leur demande d'autorisation de construire démontre que la zone réservée n'était pas nécessaire.

(c.5.6) La création d'une zone réservée selon l'art. 27 LAT, après le dépôt d'une demande d'autorisation de construire, doit être distinguée de la suspension de la procédure de permis de construire. Cette dernière nécessite une base légale cantonale. Une municipalité qui envisage une révision de son plan d'affectation sur la base d'un projet de construction n'est pas empêchée de le faire dès le départ. Il faut procéder à une pesée des intérêts dans chaque cas.

(c.5.7) Les recourants ont déposé une demande de permis de construire d'une certaine complexité. La zone réservée permet néanmoins d'empêcher un conflit avec le voisinage dans le développement de la zone. Le fait que la zone soit destinée à continuer à autoriser une utilisation commerciale réduit aussi l'impact pour les recourants.

(c. 5.9) La zone réservée ne viole ni l'art. 27 LAT, ni les autres dispositions et principes de droit fédéral.

---

---

## PROTECTION DE LA NATURE ET DU PATRIMOINE

---

---

### TF 1C\_551/2020 du 5 juillet 2021 Délimitation des bas-marais d'importance nationale Contrôle incident d'un plan d'affectation

---

L'affaire concerne la protection de bas-marais d'importance nationale. Suite au refus d'une demande de permis de construire pour la démolition d'un bâtiment d'habitation et la construction d'un nouveau hangar, un propriétaire recourt jusque devant le Tribunal fédéral.

(c. 1) Le recourant conteste la délimitation du bas-marais sur son terrain, en estimant que la zone de protection a mal été définie dans les plans cantonaux et fédéraux.

(c. 3.1) Selon les articles 18a al.1 et 23b al.3 de la LPN, le Conseil fédéral désigne les paysages de marais d'importance nationale après avoir consulté les cantons ou en étroite collaboration avec eux. Cela a donné lieu à l'ordonnance fédérale sur la protection des bas-marais d'importance nationale. Selon l'article 3 al.1 de celle-ci, les cantons fixent les limites précises des objets et délimitent des zones-tampon suffisantes du point de vue écologique. Ils prennent l'avis des propriétaires fonciers et des exploitants, comme des agriculteurs et des sylviculteurs ainsi que des bénéficiaires de concessions et d'autorisations pour des installations et constructions.

En principe, les cantons ne peuvent pas s'écarter des lignes fixées par le Conseil fédéral. Toutefois, comme la limite de l'objet d'importance nationale n'est pas tracée dans l'inventaire fédéral avec la précision requise pour les plans du registre foncier (mais à l'échelle de 1:25'000), les cantons disposent d'une certaine marge d'appréciation pour définir le périmètre avec une précision parcellaire.

(c. 3.2) L'ordonnance cantonale de protection des marais doit être qualifiée matériellement de plan d'affectation.

(c. 3.3 – 4.4) Le Tribunal fédéral rappelle les conditions pour admettre un contrôle préjudiciel d'un plan d'affectation dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire. En principe exclu, il n'est possible que si les parties concernées n'ont pas été en mesure de se rendre compte des restrictions qui leur étaient imposées lors de l'émission du plan et qu'elles n'avaient alors aucune possibilité de défendre leurs intérêts, ou si les circonstances réelles ou les exigences légales ont changé de manière si significative depuis l'adoption du plan que la planification pourrait être devenue illégale, et que l'intérêt à sa révision l'emporte sur les intérêts à la sécurité juridique et à la stabilité du plan.

En l'espèce, le recourant a eu la possibilité de faire valoir ses droits dans le cadre de la procédure d'adoption du plan. Il est également précisé que les circonstances factuelles ou les exigences légales ne se sont pas modifiées de manière significative. Partant, le grief du recourant n'est pas à traiter.

(c. 5) La Cour précise encore qu'indépendamment de sa possibilité de contester le plan d'affectation, le recourant n'a dans tous les cas pas pu démontrer l'irrégularité du périmètre de protection.

(c. 6) Le recours est rejeté.

### CDAP AC.2019.0280 du 19 mars 2021 Inventaire ISOS Atteinte au patrimoine bâti

---

L'affaire concerne un recours déposé contre le projet d'un parking communal de 24 places en zone de verdure. Celui-ci se situe aux abords immédiats d'un objet protégé, soit le château de Grandcour inscrit à l'ISOS.

(c. 3) La CDAP confirme l'argument des recourantes, considérant que même si l'article 107 RPGA permet en soi la réalisation de places de parking en « zone de verdure », le parc de stationnement en question ne saurait être admis dès lors qu'il occupe près des trois quarts du bien-fonds et présente une superficie de 1'489 m<sup>2</sup> (avec un total de 24 places de parc).

(c. 4) La question est celle de savoir si le projet litigieux porte ou non atteinte au patrimoine bâti du Château de Grandcour et à ses abords. Au niveau cantonal, l'article 86 al. 2 LATC permet à une municipalité de refuser le permis de construire pour des projets susceptibles de compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue, ou de nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou culturelle. Au niveau communal, l'intégration des constructions est réglée par l'article 69 RPGA.

La CDAP rappelle que, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une construction ou une installation s'intègre dans l'environnement lorsque son implantation et ses dimensions n'affectent ni les caractéristiques ni l'équilibre du site et si, par sa forme et les matériaux utilisés, elle en respecte l'originalité. Le juge s'impose cependant une certaine retenue sur la question de l'esthétique, en se limitant à contrôler un éventuel abus ou un excès du pouvoir d'appréciation de la part de l'autorité.

(c. 5) En l'espèce, tant le village de Grandcour que le Château et ses abords sont inscrits à l'ISOS. Comme l'article 6 al. 2 LPN ne s'applique qu'aux tâches de la confédération, les objectifs de l'ISOS selon l'ordonnance fédérale du 9 septembre 1981 (OISOS; RS 451.12) ne sont pas directement applicables lorsque le litige concerne l'octroi d'un permis de construire. La CDAP précise toutefois qu'ils peuvent toutefois être pris en considération dans le cadre de l'interprétation des dispositions cantonales et communales pertinentes, notamment celles relatives à la clause d'esthétique.

En l'occurrence, en s'appuyant en particulier sur les considérations du DGIP (soit l'autorité cantonale spécialisée en matière de protection du patrimoine), le Tribunal cantonal considère que le projet porte atteinte au patrimoine protégé et contrevient aux objectifs de protection de l'ISOS. Il estime également que l'autorité n'a pas procédé à une pesée des intérêts suffisante et a, compte de tenu de ces éléments, abusé de son pouvoir d'appréciation.

(c. 6) Le recours est admis.

---

## DROIT DE L'ÉNERGIE

---

### CDAP AC.2021.0025 du 2 juin 2021 Pose de panneaux solaires photovoltaïques sur une toiture Protection d'un objet inscrit à l'ISOS

---

L'arrêt a pour objet une décision refusant l'octroi d'un permis de construire visant à apposer des panneaux solaires sur la toiture d'un bâtiment faisant partie d'un ensemble auquel un objectif de sauvegarde A a été attribué par l'ISOS. La municipalité soutient que les panneaux solaires ne devraient non pas être apposés sur la toiture, mais intégrés à celle-ci.

La recourante invoque quatre arguments à l'appui de sa position. Premièrement, les panneaux intégrés auraient tendance à plus chauffer. Ceci se traduirait par une perte de production annuelle de 1.8 à 3.5 %. Deuxièmement, les panneaux apposés sur un toit seraient un peu moins chers (31'000 fr. contre 38'000 fr. pour des panneaux intégrés). Troisièmement, les panneaux apposés dureraient un peu plus longtemps. Quatrièmement, il ne serait de toute façon pas possible d'intégrer complètement les panneaux solaires à la toiture existante à cause d'une surépaisseur due au panneau anti-feu (les panneaux dépasseraient de 1 à 2 cm les tuiles environnantes).

Il ressort des plans que l'installation de la recourante répond aux exigences de l'art 32a al. 1 OAT. Partant, il faut des motifs importants, en matière d'adaptation au toit ou d'intégration, pour justifier le refus d'une autorisation de construire. Le législateur cantonal a prévu une réglementation spéciale pour ce genre de situations.

L'art. 14a de la loi du 16 mai 2006 sur l'énergie (LVLEne) institue une commission (la ComSol) dont l'objectif est de favoriser l'usage et l'intégration des capteurs solaires et de l'isolation thermique dans les bâtiments, en particulier lorsque des biens culturels sont concernés. Les communes ont l'obligation de solliciter l'avis de cette commission avant de refuser une installation solaire ou un

assainissement énergétique. L'avis obligatoire prévu à l'art 14a al. 4 LVLEne est propre à garantir une pesée des intérêts appropriée, répondant aux exigences de l'art. 18a al. 3 et 4 LAT, lorsque la municipalité envisage de refuser un projet d'installation solaire.

En l'espèce, la municipalité n'a pas requis l'avis de la ComSol. Cette lacune l'a empêchée d'effectuer une pesée correcte des intérêts en présence. Ayant refusé le permis de construire sans consultation préalable de la commission et, partant, sans analyse complète de la gravité de l'atteinte que causeraient au bien culturel des panneaux apposés et non pas intégrés, la municipalité a ainsi violé les art. 18a al. 3 et 4 LAT, ainsi que l'art. 14a al. 4 LVLEne.

Il n'appartient pas à la CDAP de requérir elle-même l'avis de la ComSol et de se substituer à l'autorité communale pour effectuer la pesée des intérêts. Cette tâche appartient à la municipalité, qui dispose d'une certaine liberté d'appréciation.

Le recours est admis, la décision annulée et la cause renvoyée à la municipalité pour nouvelle décision au sens des considérants du présent arrêt.