

Droit de l'aménagement du territoire Protection du patrimoine

Thierry Largey (professeur à l'Université de Lausanne)
Florian Fasel (MLaw)
Alexandre Laurent (MLaw)
Amandine Theurel (MLaw)
Valérie Dupont (Dre en droit)
Hugo Ciocca et Léonie Rossy (BLaw)

Unil

UNIL | Université de Lausanne

Faculté de droit,
des sciences criminelles
et d'administration publique

CEDEAT

Cette Infolettre présente les **principaux arrêts du Tribunal fédéral (TF)** publiés durant le mois de **janvier**, ainsi ceux de la **Cour de droit administratif et public (CDAP)** du canton de Vaud.

Aménagement du territoire

- TF. Loi contre la pénurie de logements (BS)
- TF. Remise en état des lieux en zone agricole, piste de motocross (FR)
- TF. Zone de hameaux (TG)
- TF. Garantie de la propriété, proportionnalité (FR)
- TF. Rétablissement de la situation conforme au droit (ZH)
- TF. Rétablissement de la situation conforme au droit (VS)
- TF. Autorisation de construire hors de la zone à bâtir, bonne foi (LU)
- CDAP-VD. Garantie d'affectation à la résidence principale
- CDAP-VD. Effet suspensif
- CDAP-VD. Qualité pour agir, coupe de 22 arbres
- CDAP-VD. Construction d'un atelier de charpenterie-menuiserie

Protection du patrimoine

- TF. Aménagements le long d'un cours d'eau (SO)
- TF. Protection du Haut Plateau du Creux du Van (NE, VD)

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

TF 1C_259/2021 du 19 déc. 2022

Projet de loi contre la pénurie de logements Droit de retour des locataires

Recours contre l'adoption, dans le canton de Bâle, d'une loi visant à lutter contre la pénurie de logements (ci-dessous : WFRG/BS).

Cette loi prévoit notamment que les autorisations de transformation des immeubles ne sont accordées qu'à la condition que les locataires conservent un droit de retour dans leur appartement à l'issue des travaux. Le Tribunal fédéral admet le recours qui conteste ce point.

(c. 2) Le contrôle abstrait consiste à examiner s'il est possible, à l'aide des méthodes d'interprétation reconnues, d'attribuer un sens compatible avec les normes supérieures invoquées à l'acte attaqué.

(c. 4) le § 8a al. 1 de la WFRG/BS prévoit, en période de pénurie de logements, que tout projet de transformation, rénovation ou assainissement dépassant l'entretien ordinaire est soumis à autorisation. Cette autorisation est accordée si, à la suite des travaux en question, a) les locataires ont le droit de retourner dans l'immeuble en question et b) les loyers fixés conformément aux § 8b à 8e sont respectés (art. 8 al. WFRG/BS).

(c. 4.1) le recourant soutient qu'il s'agit d'une disposition de droit civil relevant de la compétence de la Confédération, celle-ci étant compétente pour légiférer contre les abus en matière de bail à loyer (art. 109 al. 1 Cst.), et que la législation fédérale est exhaustive.

(c. 4.2) Selon la jurisprudence du TF, les cantons ne peuvent pas intervenir directement dans les contrats entre bailleurs et locataires. Les cantons restent toutefois libres de prendre des mesures proportionnées pour lutter contre la pénurie de logements, par exemple en soumettant certains travaux à autorisation et en liant de telles autorisations à un contrôle des loyers pendant une période déterminée pour prévenir les augmentations de loyer contraires à l'objectif de la réglementation cantonale.

(c. 4.2.2) Les art. 269 ss CO ne visent pas à garantir au bailleur un certain rendement ni même un rendement maximal. Les dispositions cantonales qui visent à augmenter l'offre limitée des logements locatifs à loyers modérés poursuivent un but différent du droit fédéral.

(c. 4.4) On peut se demander si le législateur cantonal pouvait prévoir un droit de retour des anciens locataires dans les conditions d'autorisation.

(c. 4.4.1) Cette disposition ne sert pas le but de la loi. Le recourant fait valoir qu'il ne s'agit pas d'une disposition de droit public, mais d'une disposition de droit privé contraire au droit fédéral en tant qu'elle viole le principe de primauté du droit fédéral.

(c. 4.4.5) Pour savoir si le droit de retour des locataires est une disposition de droit privé, il faut déterminer si elle sert principalement les intérêts publics ou les intérêts privés.

En l'occurrence, le § 8 al. 3 let. a WRFG/BS ne se limite ni aux logements à loyer modéré ni à un cercle de personnes dont la protection revêt un intérêt public pour d'autres considérations de politique sociale. Il ne prévoit pas non plus de différenciation géographique.

Accorder un tel privilège de manière indifférenciée est susceptible de péjorer de nouveaux locataires plus nécessaires par rapport aux anciens locataires. Le droit de retour ne relève par conséquent pas d'un

intérêt public prépondérant et doit être qualifié de disposition de droit civil. Les autres méthodes de délimitation de l'intérêt ne conduisent pas à un résultat différent.

(c. 4.4.6) Le droit de retour intervient directement dans la relation entre le locataire et le bailleur, réglée de manière exhaustive par le droit fédéral.

(c. 6) Le recours est admis sur ce point ; le § 8 al. 3 let. a de la WRFG/BS est contraire aux art. 49 et 109 en relation avec l'art. 122 Cst.

TF 1C_8/2022 du 5 décembre 2022 **Remise en état des lieux en zone agricole** **Piste de motocross en zone agricole**

L'affaire concerne une piste de motocross aménagée sans autorisation entre 2014 et 2015 – dans la zone agricole. La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions de l'État de Fribourg (DAEC) a ordonné la remise en état des lieux en janvier 2021. Celle-ci implique la démolition tant de la piste de motocross que d'une bergerie construite illicitement, selon la constatation faite lors d'une inspection des lieux. À défaut de démolition par le propriétaire, l'exécution se ferait par substitution à ses frais ; en outre, l'usage de la piste de motocross a été interdit jusqu'à la restitution du terrain à l'agriculture.

L'ordre de démolition est confirmé par le Tribunal administratif cantonal fribourgeois.

(c. 2) *Droit d'être entendu.* Le recourant fait valoir qu'aucune procédure de rétablissement de l'état des lieux n'aurait été ouverte, respectivement portée à sa connaissance concernant la bergerie. En l'espèce, le recourant a pu s'exprimer en détail devant le Tribunal cantonal sur la question de la démolition de la bergerie pour en contester le bien-fondé. Le droit du recourant de se déterminer a été réparé devant l'autorité précédente. Au demeurant, le renvoi constituerait en l'espèce une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure.

(c. 3) *Conditions de l'art. 24 LAT.* Le recourant fait valoir que les conditions permettant de

bénéficiaire de la dérogation prévue à l'art. 24 LAT seraient remplies.

Le Tribunal fédéral rappelle les conditions associées à l'art. 24 LAT, en lien avec le caractère imposé par sa destination de l'ouvrage. Il précise que l'implantation hors de la zone à bâtir peut se justifier si l'ouvrage en question ne peut être édifié à l'intérieur de celle-ci en raison des nuisances qu'il occasionne. Seuls des critères particulièrement importants et objectifs sont déterminants, à l'exclusion des préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément.

Dans le cas où l'implantation de la construction est imposée par sa destination, s'agissant des ouvrages destinés à des loisirs, la jurisprudence n'exige pas du requérant la démonstration que le site retenu soit le seul envisageable. Il doit toutefois exister des motifs particulièrement importants et objectifs qui font apparaître l'emplacement prévu plus avantageux que d'autres endroits situés à l'intérieur de la zone à bâtir. Il convient à cet égard d'évaluer divers sites d'implantation alternatifs, car c'est la seule manière de trancher définitivement si l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu est imposée par sa destination.

S'agissant d'une piste de motocross pour des entraînements, le Tribunal fédéral a laissé ouverte la question de savoir si elle remplissait l'exigence de l'implantation imposée par sa destination en raison des nuisances engendrées par le nombre d'utilisateurs, considérant que des intérêts prépondérants au sens de l'art. 24 let. b LAT s'y opposaient.

En l'espèce, le Tribunal fédéral admet que les nuisances, compte tenu de l'usage de la piste, ne sont pas insupportables pour les voisins. L'emplacement est idéal pour le recourant, mais d'autres endroits en zone à bâtir sont envisageables. La piste de motocross paraît ainsi davantage reposer sur des considérations personnelles liées à la carrière sportive du fils du recourant et à l'emplacement de la piste de motocross litigieuse, située à proximité de son domicile, plutôt que sur des motifs qui ont trait à la piste de motocross elle-même.

(c. 4) *Proportionnalité de l'ordre de remise en état.* L'autorité peut renoncer à un ordre de démolition, conformément au principe de la proportionnalité, 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 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. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui.

S'agissant de la piste de motocross, l'atteinte qu'elle porte aux intérêts publics majeurs que constituent la préservation des zones non constructibles et la distinction fondamentale entre espace bâti et non bâti ne saurait être qualifiée de mineure.

S'agissant ensuite de la bergerie, la dérogation à la règle n'est pas non plus mineure, puisque les 28 m² qui empiètent en zone agricole représentent la moitié de sa surface, sans nécessité particulière.

Le Tribunal fédéral considère ainsi que la remise en état ordonnée n'est pas disproportionnée.

(c. 5) Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité. Le délai de remise en état étant échu en raison de l'effet suspensif octroyé au recours dans le cadre de la présente procédure, il est reporté au 31 mars 2023.

TF 1C_35/2022 du 23 novembre 2022

Zones de hameaux

Art. 25 al. 2 LAT

Dans le canton de Thurgovie, de nombreux petits lotissements de hameaux ou de villages ont été traditionnellement classés en zones à bâtir. Le plan directeur thurgovien précise que pour préserver ces petits lotissements, ceux-ci peuvent être délimités hors de la zone à bâtir, dans des « zones de hameaux ». Pour ce faire, les conditions sont les suivantes : tout d'abord, il doit s'agir d'un ensemble de 5 à 10 bâtiments

habités qui ne sont pas utilisés pour l'agriculture ; puis, ces bâtiments doivent présenter une qualité particulière et une approche fondée sur l'histoire culturelle. À ce propos, l'ARE a précisé que les zones de hameaux selon l'art. 33 OAT n'étaient pas des zones à bâtir, mais plutôt des zones spéciales situées hors de la zone à bâtir. Ainsi, les demandes de permis de construire devraient être approuvées par le canton (art. 25 al. 2 LAT). Afin d'assurer une certaine sécurité juridique jusqu'à l'adaptation du PDCn et des plans de zones cantonaux, le Conseil d'État a édicté le 12 mai 2020 l'ordonnance sur les petits lotissements (KSV).

Dans la présente affaire, A. est propriétaire de la parcelle n° 553 dans le hameau de Bommen. Selon le plan d'affectation, la partie sud de ladite parcelle se trouve en zone de hameaux et la partie nord en zone de protection du paysage. Le 23 mars 2020, A. avait déposé une demande de permis de construire pour un immeuble d'habitation de trois logements avec garage souterrain ainsi que pour la transformation d'une remise en un immeuble.

Le 14 juin 2020, A. a directement fait recours auprès du TF en demandant principalement l'abrogation de la KSV. Le TF a transmis le dossier au Tribunal administratif de Thurgovie pour des questions de compétence. En effet, le TF a considéré qu'il fallait qualifier la KSV de plan d'affectation au sens de l'art. 14 LAT. Ainsi, une voie de recours cantonale doit être garantie. Toutefois, le Tribunal administratif de Thurgovie a rejeté le recours le 3 novembre 2021. Contre ce jugement, A. a déposé un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral le 14 janvier 2022. Il demande que la décision du Tribunal administratif ainsi que l'ordonnance en question soient annulées et que le Conseil d'État soit chargé de procéder à l'adaptation du plan directeur.

(c. 3) Le litige porte sur la compétence du Conseil d'État pour édicter la KSV.

Le Conseil d'État thurgovien s'est appuyé sur le § 43 al. 1 de la Constitution cantonale thurgovienne. Selon cette disposition, il est habilité à édicter les ordonnances nécessaires à l'exécution des art. 15 et 25 al. 2 LAT. Selon

l'art. 25 al. 2 LAT, c'est l'autorité cantonale compétente qui décide, pour tous les projets de construction en dehors des zones à bâtir, s'ils sont conformes à l'affectation de la zone ou si une autorisation exceptionnelle peut être accordée pour ces projets. Tant que les communes n'ont pas procédé aux adaptations nécessaires dans leurs plans communaux, le risque existe, d'une part, qu'une nouvelle activité de construction non conforme aux prescriptions supérieures voie le jour et, d'autre part, que les permis de construire délivrés par les communes sans l'accord de l'autorité cantonale soient entachés de nullité. C'est pour cela qu'il est nécessaire d'établir des règles qui s'appliquent aux procédures d'autorisation de construire dans les lotissements concernés.

Selon le Tribunal fédéral, la KSV est formellement une ordonnance du Conseil d'État. Elle contient des dispositions générales sur l'admissibilité des constructions et installations ainsi que des règles de procédure ou de compétence pour la procédure d'autorisation de construire. Toutefois, ces règles ne s'appliquent qu'aux petits lotissements déterminés. Ainsi, elles constituent des bases juridiques contraignantes.

(c. 4) Selon le § 36 al. 1 Cst./TG, le Grand Conseil édicte sous forme de loi toutes les règles de droit fondamentales et importantes (notamment sur l'organisation du canton, de ses établissements ainsi que la procédure devant les autorités). Conformément au § 43 al. 1 Cst./TG, le Conseil d'État édicte les ordonnances nécessaires à l'exécution des lois fédérales et cantonales. Le Conseil d'État dispose donc d'une compétence pour édicter des ordonnances, pour autant que celles-ci se limitent à de simples prescriptions d'exécution.

En l'espèce, il est établi que la pratique thurgovienne consistant à désigner sans distinction toutes les zones de hameaux et de villages comme zones à bâtir était contraire au droit fédéral. En effet, la délimitation de petites zones constructibles en dehors du territoire à bâtir est en principe contraire à la loi. Cette notion vise un groupe de constructions apparaissant comme une unité fermée,

composé d'au moins 5 à 10 bâtiments habités à l'origine et revêtant une fonction de point d'appui pour la région. Il ne s'agit toutefois pas de zones à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, dans lesquelles de nouvelles constructions sont également autorisées, mais de zones limitées qui se superposent à la zone non constructible et qui servent à la conservation de la substance bâtie existante. Ces zones sont en ce sens comparables à des zones protégées. C'est pour cela que de telles zones doivent être qualifiées de zones non constructibles, avec pour conséquence que les permis de construire ne peuvent être délivrés qu'avec l'accord de l'autorité cantonale compétente, conformément à l'art. 25 al. 2 LAT.

Afin d'éviter de nombreux problèmes pratiques, il fallait s'attendre à ce que l'autorité cantonale qui participe à la procédure en vertu de l'art. 25 al. 2 LAT ou les autorités de recours vérifient accessoirement la conformité des plans d'affectation existants avec le droit fédéral et refusent de continuer à les appliquer. Ainsi, cette situation a justifié l'intervention du Conseil d'État. En effet, le Tribunal fédéral considère que la procédure choisie par le Conseil d'État, à savoir l'examen à l'échelle cantonale de tous les petits lotissements situés dans des zones de hameaux selon des critères uniformes, suivi de l'établissement d'une réglementation provisoire concernant la procédure et les règles d'affectation applicables pour les petits lotissements qui ne remplissent pas les exigences de l'art. 15 LAT et qui doivent donc être adaptés, semble en principe appropriée pour garantir une exécution conforme au droit fédéral ainsi qu'une exécution sûre des procédures d'autorisation de construire dans les petits lotissements potentiellement à adapter.

Ainsi, le Tribunal fédéral juge que l'acte en question édicté par le Conseil d'État ne viole ni le principe de la séparation des pouvoirs ni l'autonomie communale.

(c. 6) Le requérant se plaint en outre de la violation des droits de participation des communes, de la population et des propriétaires fonciers. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'octroi préalable du droit

d'être entendu n'est pas nécessaire lorsqu'il s'agit d'une mesure conservatoire de durée limitée et que cette dernière doit être prise immédiatement pour atteindre son but. Toutefois, le Tribunal fédéral rappelle que le droit d'être entendu et la participation de la population doivent être garantis dans les procédures ordinaires qui suivent.

Le recours est rejeté.

TF 1C_609/2021 du 21 déc. 2022

Garantie de la propriété Proportionnalité

L'affaire concerne la révision du plan d'affectation local de la commune de Saint-Aubin, dans le canton de Fribourg. Par décision du 30 septembre 2020, la Direction cantonale de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a refusé partiellement d'approuver certains périmètres et fronts d'implantation pour des motifs liés à la protection du site construit. Le village de Saint-Aubin est recensé comme site d'importance régionale à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). Les propriétaires de la parcelle n° 112, rendue inconstructible du fait de la décision de la DAEC, ont recouru contre cette décision.

(c. 4) Sur le fond, les requérants se plaignent d'une violation de la garantie de la propriété (art. 26 al. 1 Cst.), invoquant une base légale insuffisante pour consacrer l'inconstructibilité de leur parcelle et des conséquences disproportionnées.

(c. 6.2) Le Tribunal fédéral (TF) vérifie dans ce considérant le caractère suffisant de la base légale. En l'occurrence, le droit cantonal, par le biais d'une loi au sens formel, confie au conseil communal la tâche d'édicter la réglementation en matière de protection des sites construits présentant un intérêt paysager ou culturel (art. 72 ss de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [Fribourg] [LATeC]). Par ailleurs, l'art. 20 de la loi sur la protection des biens culturels (Fribourg) (LPBC) prévoit que les biens culturels et les immeubles sont mis sous protection par les instruments et selon les procédures de la législation sur

l'aménagement du territoire et les constructions. Selon l'art. 73 al. 1 LATeC, les mesures de protection peuvent aller jusqu'à une interdiction totale ou partielle de construire ; elles peuvent s'étendre non seulement aux immeubles concernés, mais également aux éléments extérieurs, voire à leurs abords (cf. art. 22 al. 1 LPBC). S'agissant des sites nécessitant une telle protection, ils sont désignés par le plan directeur cantonal (PDCant), par renvoi à l'ISOS (cf. PDCant, fiches T115 et T117). Le TF conclut que la détermination des sites et les mesures envisageables apparaissent suffisamment prévisible.

(c. 6.3) Le TF évalue ensuite si l'application des dispositions pertinentes est correcte et respecte le principe de proportionnalité. En l'occurrence, la parcelle n° 112 est située pour l'essentiel à l'intérieur d'une zone de protection de catégorie 3, dans laquelle de nouvelles constructions peuvent être érigées pour autant qu'elles soient adaptées au caractère du site construit (PDCant, fiche T115, p. 2). Entourée de part et d'autre de zones de protection de catégorie 2, dans lesquelles il faut conserver les espaces libres significatifs pour la structure et le caractère du site, les autorités cantonales et la Cour cantonale l'ont cependant qualifiée « d'environnement ou cadre étendu » des ensembles construits protégés par la catégorie 2, et l'ont donc soumise à un degré de protection plus étendu. Bien que la jurisprudence invite à tenir compte de l'environnement des objets protégés, le TF considère que dans le cas d'espèce, la parcelle n° 112 n'avait pas à y être assimilée, s'agissant d'une parcelle non construite en nature de pré supportant quelques arbres épars, l'ISOS la tenant en dehors des ensembles construits protégés, et de nouvelles constructions non protégées ayant été érigées à proximité.

En outre, le TF considère que, telle que motivée, la non-approbation des fronts et périmètres d'implantation sur la parcelle n° 112 ne répond pas au critère de la nécessité. En effet, on ne décèle pas, à la lumière des éléments retenus par la Cour cantonale, que l'intérêt public important à la conservation du site construit ne pourrait être atteint par des

mesures moins incisives que l'inconstructibilité absolue. Ainsi, le maintien de la constructibilité de la parcelle n° 112, par hypothèse, sur un unique périmètre d'implantation, plus restreint, et à des conditions strictes d'intégration au site construit, ne serait pas nécessairement incompatible avec la préservation de celui-ci.

(c. 7) Le TF admet le recours en matière de droit public.

TF 1C_365/2022 du 8 déc. 2022 **Rétablissement de la situation conforme au droit**

L'affaire concerne le rétablissement d'une situation conforme au droit dans la commune de Bäretswil (ZH). Le Tribunal administratif du canton de Zurich, qualifiant la contrariété aux dispositions applicables de minime, a considéré que ce rétablissement n'était pas nécessaire. Il a dans le même sens retenu l'absence d'intérêt public à la remise en état de la construction visée. Suite à un recours déposé par des propriétaires voisins, le Tribunal fédéral retient entre autres que cette interprétation du droit cantonal par le Tribunal zurichois est constitutive d'arbitraire.

(c. 6) La Cour fédérale rappelle que l'application du par. 134 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, relatif à la remise en état, doit s'interpréter à l'aide des principes généraux. En application de ceux-ci, il n'y a pas à démolir une construction lorsque la violation des prescriptions légales est minime et que le préjudice serait important pour le maître de l'ouvrage (principe de proportionnalité) ou que le respect de celles-ci ne répond pas à un intérêt public. De la même manière, lorsque ce dernier n'est pas particulièrement important, un maître de l'ouvrage de bonne foi doit être protégé dans sa confiance.

(c. 7.1-7.5) En l'espèce, le TF estime que le non-respect des distances imposées par le droit cantonal à hauteur d'un 1,90 m n'est pas une violation insignifiante de celui-ci. De plus, le fait que la parcelle se trouve en zone à bâtir ne suffit pas pour dénier à la remise en état un intérêt public. Il y a un intérêt général au respect des prescriptions légales, de manière à ne pas laisser penser aux propriétaires qu'ils

peuvent placer les autorités compétentes devant le fait accompli et se passer d'une modification de leurs constructions contraires au droit. De plus, l'intérêt des voisins n'est pas le seul pertinent pour juger de la situation. A fortiori, lorsque ceux-ci ont tardé à se manifester, cela n'implique pas qu'il n'y ait pas d'intérêt public à la remise en état.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal cantonal a fait preuve d'arbitraire en considérant que le rétablissement de la situation conforme au droit ne répondait à aucun intérêt public et que la violation des dispositions cantonales était minime.

(c. 8.1-8.6) Le TF retient dans ces considérant que la pesée des intérêts effectuée lors de l'instance précédente est insoutenable, car la Cour cantonale n'a pas examiné l'intérêt public à la bonne application du droit, mais s'est contentée de raisonner sous l'angle de l'intérêt privé des voisins. De ce point de vue, son interprétation du droit est également arbitraire. Elle n'a pas non plus suffisamment examiné la bonne foi du maître de l'ouvrage en retenant la protection de sa confiance au sens de l'art. 9 Cst. féd. (elle n'a pas déterminé s'il pouvait supposer, en se basant sur les plans autorisés et en faisant preuve de l'attention requise par les circonstances, qu'il était autorisé à exécuter les travaux). Par ailleurs, l'intérêt public à la remise en l'état devrait à première vue primer celle-ci.

(c. 9) Le Tribunal fédéral annule le jugement du Tribunal cantonal pour les raisons qui précèdent et renvoie le dossier afin que la bonne foi de l'intimé soit examinée plus en détail.

Le recours est admis.

TF 1C_553/2021 du 19 janvier 2023 **Rétablissement de la situation conforme au droit**

L'affaire concerne le rétablissement d'une situation conforme au droit, suite à la constatation de la nullité d'une autorisation délivrée par une autorité incompétente (en l'occurrence la commune de Champéry pour un chalet situé hors zone à bâtir). Le propriétaire

s'oppose à la remise en l'état et se prévaut de sa bonne foi en l'espèce. Son recours est rejeté.

(c. 3.1) Le Tribunal fédéral rappelle les conditions de protection de la bonne foi d'un administré en cas de renseignement inexact ou de décision erronée. Lorsqu'elles sont réunies, cette protection peut faire échec à un ordre de remise en état.

(c. 3.2) En l'espèce, la Cour fédérale estime que le recourant savait, lorsqu'il a reçu son autorisation de construire du 2 juin 1997, que les parcelles étaient passées en zone non constructible depuis plus de deux ans en vertu d'une révision du plan d'affectation entrée en vigueur le 24 mai 1995. Il a certes reçu une première autorisation de construire un jour avant le changement d'affectation de la parcelle, mais cela n'a pas d'importance dès lors que la deuxième autorisation (celle dont il est question) concerne un projet totalement différent. Même si la lettre de l'urbaniste communal du 25 avril 1997, dont se prévaut le recourant, évoque la possibilité d'une régularisation par la voie d'un plan de quartier, elle fait aussi clairement état du caractère inconstructible de la parcelle.

Au vu de ces éléments, le propriétaire, architecte de formation, ne pouvait ignorer qu'une autorisation délivrée simplement par la commune pour une parcelle située hors zone à bâtir n'était pas valable. Le fait qu'il exerce son métier à Genève (où toutes les autorisations de construire sont délivrées par le canton) n'est selon le Tribunal fédéral pas pertinent ; la Cour fédérale considère qu'il devait connaître l'exigence fondamentale de l'article 25 al. 2 LAT. Les conditions pour une protection de sa bonne foi ne sont dès lors pas remplies en l'espèce.

(c. 4.1-4.2) Contrairement à ce que prétend le recourant, il n'y a pas de violation de son droit d'être entendu ; les preuves qu'il réclame ne sont pas à même d'établir sa bonne foi, vu l'évidente irrégularité de l'autorisation de construire.

(c. 5.1-5.3) La Haute Cour retient qu'il ne s'agit pas en l'occurrence d'une zone densément bâtie (la construction est située dans une clairière, à quelques 80 m des autres chalets, et

séparée de ceux-ci par une zone boisée). Les conséquences économiques importantes (la perte d'un chalet d'une valeur de 1 320 000 fr. et les coûts de démolition à hauteur de 284 000 fr.) ne sont pas non plus suffisantes pour faire obstacle à l'intérêt public au rétablissement de la situation conforme au droit (vu l'importance du principe de séparation du bâti et du non-bâti, de rang constitutionnel). Pour terminer, les circonstances particulières du cas d'espèce (le fait que le recourant a pu occuper son logement durant plus de 18 ans sans être inquiété, les conséquences financières et personnelles ainsi que l'existence d'une procédure de révision du plan d'affectation) peuvent entrer en considération, mais uniquement dans la fixation d'un délai pour la remise en état (dont l'ordre doit cependant être confirmé, vu l'importance de l'objectif tendant à une utilisation mesurée du sol au sens de l'article 75 Cst. féd.).

(c. 6) Le recours est rejeté.

TF 1C_260, 262/2021 du 1^{er} déc. 2022
Autorisation de construire hors zone à bâtir
Approbation cantonale
Bonne foi

A. est propriétaire d'un terrain en zone agricole dans la commune d'Altishofen (LU). Le 3 septembre 2014, le conseil communal lui a accordé un permis de construire autorisant notamment l'ajout de boxes pour chevaux et des enclos correspondants dans l'écurie ainsi que la couverture de l'auge à fumier. Le permis, nécessaire pour la construction hors zone à bâtir, a été également approuvé par le Service du territoire et de l'économie du canton de Lucerne (ci-après « service cantonal »).

Par décision du 13 août 2015, le conseil municipal a constaté que les travaux de construction n'avaient pas été réalisés conformément aux documents autorisés. Il a demandé à A. de s'abstenir de tout autre travail de construction sur ce bâtiment et de déposer une nouvelle demande de permis de construire. Cette nouvelle requête a été approuvée par la commune, mais rejetée par le service cantonal en raison de la non-conformité à la zone. Le service cantonal a transmis sa

décision au conseil communal afin que celui-ci la notifie au requérant. Toutefois, le conseil communal ne l'a pas notifiée à A. et a constaté, le 22 mars 2017, que son autorisation de construire du 29 juin 2016 n'avait pas été attaquée dans le délai de recours prévu et qu'elle était donc juridiquement valable.

Le 3 avril 2017, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a déposé un recours de droit administratif auprès du Tribunal cantonal de Lucerne en demandant que la décision de constatation du conseil communal du 22 mars 2017 soit annulée. Le Tribunal cantonal a admis le recours de l'ARE. Il est arrivé à la conclusion que les décisions du conseil communal du 29 juin 2016 ainsi que du 22 mars 2017 étaient nulles et non avenues. Il a renvoyé l'affaire au conseil communal afin qu'il notifie la décision du service cantonal du 26 septembre 2016 au requérant, qu'il mette ainsi un terme à la procédure d'autorisation de construire et qu'il examine le rétablissement de l'état conforme au droit.

Le conseil communal d'Altishofen et A. ont chacun fait recours au Tribunal fédéral. Ce dernier a qualifié l'arrêt du Tribunal cantonal de décision incidente non directement attaquant et n'est pas entré en matière sur les recours.

En 2020, après divers entretiens, le conseil communal a suivi la décision du service cantonal et a ordonné la remise en état. Parallèlement, il a notifié aux parties à la procédure les décisions de rejet du service cantonal du 26 septembre 2016 et du 22 janvier 2020.

A. et le conseil communal ont chacun fait recours auprès du Tribunal cantonal contre les décisions du service cantonal. Par arrêt du 17 mars 2021, le Tribunal cantonal a joint les deux procédures et rejeté les recours dans la mesure où il est entré en matière.

A. (1C_260/2021) et le conseil communal (1C_262/2021) ont déposé chacun un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral contre les arrêts du Tribunal cantonal du 25 août 2017 et du 17 mars 2021. Ils demandent chacun que les arrêts attaqués, les décisions de rejet du service cantonal du 26 septembre 2016 et du 22 janvier 2020 ainsi

que la décision de refus de construire du conseil communal du 30 septembre 2020 soient annulés, respectivement qu'il soit constaté que le permis de construire du conseil communal du 29 juin 2016 soit exécutoire. Le service cantonal et l'instance inférieure ont renoncé à prendre position dans les deux procédures et proposent de rejeter les recours. L'ARE a déposé une prise de position pour chaque procédure et propose également le rejet des recours.

(c. 4-5) Conditions de l'autorisation cantonale non remplies

L'instance précédente est arrivée à la conclusion qu'en raison des importantes mesures de construction (démolition et reconstruction du toit ainsi que des murs), le projet de construction modifié n'était pas une transformation, mais une nouvelle construction. Comme le terrain litigieux est situé en zone agricole, le projet de construction requiert non seulement une autorisation de construire du conseil communal, mais aussi une autorisation de l'autorité cantonale compétente, à savoir le Service du territoire et de l'économie (l'art. 25 al. 2 LAT et les dispositions cantonales art. 51 et 60 al. 1 let. b PBV/LU en relation avec les art. 182 al. 1 et 192a al. 4 PBG/LU). Les conditions d'une autorisation ne sont en l'espèce pas remplies, et le service cantonal a eu raison de refuser l'autorisation du projet de construction.

Effectivement, l'exploitation ne peut pas être considérée comme une entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR, et par conséquent, les conditions de l'art. 16a^{bis} LAT ne sont pas remplies. Les recourants font valoir que le projet de construction pourrait éventuellement être autorisé en vertu de l'art. 24c LAT. Cette disposition ne s'applique toutefois pas, car le bâtiment, démoli entre-temps, était une construction agricole non résidentielle isolée et n'était donc ni une construction d'habitation devenue contraire à l'affectation de la zone, ni un bâtiment d'exploitation contigu (art. 41, al. 2 OAT), ni un bâtiment artisanal construit selon l'ancien droit. L'octroi d'une autorisation exceptionnelle selon les art. 24 ss LAT n'entre

par conséquent pas non plus en ligne de compte.

(c. 6) Protection du principe de la bonne foi

L'approbation de l'autorité cantonale selon l'art. 25 al. 2 LAT est un élément indispensable et constitutif de l'autorisation communale. Les autorisations de construire accordées sans le consentement de l'autorité cantonale compétente en matière d'autorisation doivent en principe être qualifiées de nulles, même si l'autorisation a déjà été délivrée par la commune. La nécessité d'une autorisation cantonale pour les mesures de construction hors zone à bâtir (art. 25 al. 2 LAT) peut en principe être présumée connue.

Les recourants font principalement valoir que le conseil communal et le service cantonal auraient depuis longtemps accepté et approuvé la demande de modification des plans du 17 septembre 2015. Le service cantonal aurait donné son accord au projet de construction par une lettre du 24 mai 2016 et un message électronique du 3 juin 2016 adressés à la commune. Il a ensuite donné son accord au projet de construction, du moins de manière implicite, en n'introduisant pas de recours contre l'autorisation du 29 juin 2016 délivrée par le conseil communal dans le délai de recours et en ne laissant pas non plus entendre d'une autre manière qu'il n'était pas d'accord avec la décision de la commune. Dans ces circonstances, l'autorisation de construire du conseil communal du 29 juin 2016 est devenue définitive et continue de produire ses effets. En arrivant à la conclusion contraire, l'instance inférieure a violé les art. 5, 8 et 9 Cst., l'art. 25 al. 2 LAT ainsi que l'art. 182, al. 2 PBG/LU. Les recourants relèvent à juste titre que le service cantonal, même après avoir pris connaissance de l'autorisation de la commune du 29 juin 2016, n'a pas réagi immédiatement et n'a notamment pas contesté la décision de la commune pendant le délai de recours.

Se pose alors la question de savoir si le comportement du service cantonal ne constitue pas une approbation implicite du projet de construction modifié et si ce comportement pourrait éventuellement avoir

eu pour conséquence que l'autorisation de construire de la commune du 29 juin 2016 ne soit pas nulle.

Cette question s'apprécie selon les principes de la révocation. L'autorité administrative peut modifier ou annuler ses décisions pour des motifs importants pour autant que des prescriptions particulières, le principe de la bonne foi ou d'autres principes juridiques généralement reconnus ne l'excluent ou ne le limitent pas. Le principe de la bonne foi (art. 9 Cst.) peut notamment s'opposer à la révocation d'une décision entrée en force. Celui-ci confère à une personne le droit à la protection de la confiance légitime dans les assurances données par les autorités ou dans tout autre comportement des autorités fondant des attentes déterminées, pour autant que cela se rapporte à une affaire concrète touchant le citoyen concerné. Il faut que la personne qui se prévaut de la protection de la confiance puisse légitimement se fier à cette base et qu'elle ait pris des dispositions préjudiciables sur lesquelles elle ne peut plus revenir ; l'invocation de la bonne foi échoue alors toujours si des intérêts publics prépondérants s'y opposent.

Il est tout d'abord important de noter que les courriers du service cantonal du 24 mai 2016 et du 3 juin 2016 mentionnés n'étaient pas adressés au maître d'ouvrage, mais à la commune. Ces courriers ne constituent donc pas une base de confiance pour le maître d'ouvrage, même s'il en a eu connaissance indirectement.

En revanche, l'autorisation communale du 29 juin 2016 a été notifiée au maître d'ouvrage. À cet égard, il faut tenir compte du fait que le recourant avait déjà déposé une demande de permis de construire le 1^{er} décembre 2014 et que le service cantonal lui avait déjà fait savoir qu'aucune autorisation ne pouvait être envisagée pour le projet de construction ainsi modifié. Pourtant, le toit et les murs du bâtiment ont été démolis en contradiction avec l'autorisation. La commune a ordonné le 13 août 2015 l'arrêt des travaux. Il convient d'admettre que le maître d'ouvrage aurait aisément pu, malgré le permis de construire

délivré par la commune le 29 juin 2016 et la décision communale du 22 mars 2017, se douter que le projet de construction modifié en dehors des zones à bâtir n'était pas conforme au droit. Finalement, l'intérêt public au respect du droit fédéral relatif aux constructions hors zones à bâtir, respectivement au respect du principe de séparation du droit de l'aménagement du territoire s'opposerait également à la protection de confiance.

Ainsi, dans la mesure où le comportement du service cantonal devrait être considéré comme une autorisation implicite au projet de construction modifié, il aurait à juste titre révoqué un tel consentement par ses décisions du 26 septembre 2016 et du 22 janvier 2020, sans violer le principe de la bonne foi. Au vu de l'art. 25 al. 2 LAT, le conseil communal a logiquement révoqué le 30 septembre 2020 ses décisions antérieures approuvant le projet de construction modifié et a décidé, en se référant aux décisions du service cantonal, que le projet de construction modifié ne pouvait pas être autorisé.

Les recours doivent donc être rejetés dans la mesure où il convient d'y entrer en matière.

CDAP AC.2022.0055 du 19.01.2023 **Garantie de l'affectation à la résidence principale**

Regeste.

Octroi par la Municipalité d'Ollon du permis de construire un chalet de trois appartements de 4,5 pièces de haut standing à Chesières affectés à la résidence principale.

Recours de voisins, qui estiment qu'aucun élément ne permet de rendre vraisemblable l'affectation en résidence principale. Pour affecter le projet en résidence principale, la municipalité s'est fondée – à juste titre – sur l'augmentation de la population dans le secteur (72 habitants de plus en 2021 qu'en 2015). Par ailleurs, il est vrai que le nombre de permis de construire délivrés depuis 2016, pour 34 logements, paraît juste suffisant à compenser cette évolution. On ne saurait donc considérer de manière générale que la demande serait insuffisante pour justifier la

construction de nouveaux logements en résidence principale.

Cela étant, ces indications sont générales et ne concernent pas spécifiquement la demande en biens de « haut standing », catégorie à laquelle appartiennent les appartements objets du projet. Sur ce point, l'autorité intimée n'a pu fournir que des données limitées, soit qu'actuellement sont en construction quatre bâtiments de plus de trois logements en résidence principale, dont les coûts oscillent entre 1 350 000 fr. et 2 230 000 fr. Dans la mesure où les prix de vente des logements visés ne sont pas connus, il est difficile d'évaluer si ces constructions correspondent bien au standard du projet litigieux. En outre, le fait que des permis aient été délivrés ne suffit pas à établir à lui seul qu'une demande suffisante existerait. Il aurait convenu que l'autorité puisse produire des éléments attestant que les biens concernés ont été vendus.

En se contentant d'une vérification toute générale, elle n'a pas répondu aux exigences fixées par le Tribunal fédéral. Le recours est admis.

CDAP RE.2022.0007 du 23.01.2023

Effet suspensif

Regeste. Juge instructeur ayant levé l'effet suspensif au recours afin de permettre à la recourante de débiter les travaux.

Recours incident de la recourante, qui demande, principalement, en plus de la levée de l'effet suspensif, l'octroi de mesures provisionnelles tendant à lever les conditions posées au permis de construire. La recourante ne démontre pas en quoi sa situation serait menacée par le fait de devoir attendre le résultat de la procédure de recours sur ces questions. Rejet de sa conclusion principale.

Conclusion subsidiaire de la recourante au maintien de l'effet suspensif légal. Recours admis sur ce point car la recourante fait valoir un intérêt suffisant à ce maintien ; aucun intérêt public ou privé prépondérant ne justifie par ailleurs la levée de l'effet suspensif.

PROTECTION DU PATRIMOINE

TF 1C_654/2021 du 28 nov. 2022

**Aménagements le long d'un cours d'eau
Protection du patrimoine naturel et bâti**

Recours contre une décision autorisant divers aménagements en bordure de l'Aar à Olten, notamment des escaliers permettant d'accéder à l'eau, ainsi que des bancs formés par de gros blocs de pierre. L'affaire est renvoyée au Tribunal administratif du canton de Soleure.

(c. 3) L'art. 37 al. 2 LEaux prévoit notamment que le tracé naturel du cours d'eau doit être maintenu ou rétabli dans la mesure du possible.

(c. 3.3) Le Tribunal administratif est parti du principe que les nouveaux escaliers servaient l'accès du public à l'eau et qu'il s'agirait donc de mesures de construction ponctuelles qui ne visent pas à stabiliser le lit d'un cours d'eau et qui ne constituent pas, par conséquent, des aménagements de cours d'eau au sens de l'art. 37 LEaux.

(c. 3.4) La qualification de la fondation du mur de rive en pierres de taille est plus difficile. Le Tribunal administratif est parti du principe que ceux-ci servaient aussi bien à la protection des rives qu'à l'utilisation des fins de loisir.

(c. 3.5) Il faut convenir avec l'OFEV que, du seul point de vue de la protection des rives, il semble douteux que la solution choisie entraîne une amélioration du cours d'eau. Le mur et ses fondations en blocs de pierre empêchent l'apparition d'une végétation riveraine. En outre, ils favorisent l'utilisation des berges à des fins de loisirs par le public, ce qui est préjudiciable à l'utilisation de l'habitat par une faune et une flore diversifiées.

Il convient donc d'examiner si les gradins et les escaliers qui les desservent peuvent être autorisés en tant qu'installation de loisirs dans l'espace réservé aux eaux.

(c. 4) Pour autant que cela ressorte du dossier, la définition de l'espace réservé aux eaux n'a pas encore été effectuée à Olten. Dans ce cas les dispositions transitoires relatives à la modification de l'OEaux s'appliquent. Selon

ces dispositions, les prescriptions relatives aux installations au sens de l'art. 41c al. 1 et 2 OEaux s'appliquent le long des cours d'eau sur une bande de 20 m de part et d'autre pour les cours d'eau dont le lit existant a une largeur supérieure à 12 m (comme l'Aar en l'espèce).

(c. 4.1) En l'espèce, les escaliers et les bancs se situent incontestablement à l'intérieur de cet espace réservé aux eaux. Il faut donc vérifier les conditions de l'art. 41c al. 1. Cette disposition présuppose que l'installation soit liée à un site d'intérêt public.

(c. 4.2) L'implantation imposée au sens de cette disposition suppose que les constructions et installations soient tributaires d'un emplacement dans l'espace réservé aux eaux.

(c. 4.4) En l'espèce, la nouvelle installation vise à employer le cours d'eau comme espace de détente. En ce sens, son implantation dans l'espace réservé aux eaux est imposée par sa destination.

Cela ne veut toutefois pas dire que les installations de loisirs puissent être construites partout dans l'espace réservé aux eaux.

La décision attaquée et le dossier ne contiennent aucune réflexion sur des emplacements alternatifs ; la recourante n'en mentionne pas non plus.

En principe, il semble judicieux d'améliorer l'accessibilité de l'Aar pour les loisirs de la population sur les tronçons du cours d'eau qui sont fortement aménagés et déjà utilisés à des fins de loisirs. Il est déjà nécessaire à l'endroit en question de construire un large nouveau mur ; cela plaide en principe en faveur de l'implantation du projet sur ce tronçon de rive.

(c. 4.5) Il faut procéder à une pesée d'intérêts pour déterminer si l'accès du public au cours d'eau est d'intérêt public ou s'il constitue une atteinte aux intérêts de la protection de la nature et du paysage.

En l'occurrence il est incontestable qu'il existe à Olten un besoin pour l'utilisation de l'Aar à des fins de loisirs.

(c. 6) Examen de la protection de la végétation des rives et des haies

(c. 6.3.1) Dans l'ATF 110 Ib 117, c. 3a, il a été précisé que l'art. 21 LPN s'appliquait aux plantes qui recouvrent les rives ou qui poussent dans l'eau ; au-delà de la zone riveraine immédiate, les plantes de la zone d'atterrissement sont également protégées, pour autant qu'elles se trouvent dans la zone de battement d'un cours d'eau. Les niveaux d'eau élevés tels qu'ils se produisent à certains intervalles peuvent être pris en compte, mais tel n'est pas le cas des niveaux de crues exceptionnelles.

Selon cette définition, la végétation riveraine commence côté eau par une végétation submergée, c'est-à-dire inondée.

(c. 6.3.2) L'art. 21 LPN exige en outre que la végétation des rives soit naturelle ou du moins proche de l'état naturel et adaptée à la station.

(c. 6.4) Il ressort du dossier que l'on trouve à l'emplacement en question quelques espèces alluviales, mais surtout des espèces qui poussent aussi en dehors des cours d'eau, comme l'érable sycomore, l'érable champêtre ou encore le chêne.

On pourrait renoncer à un renvoi au Tribunal administratif pour clarifier cette question si une autorisation de défrichement selon l'art. 22 LPN avait été délivrée à juste titre, ce qu'il convient d'examiner ci-après.

(c. 6.5) Selon l'art. 22 al. 2 LPN, ces autorisations ne peuvent être accordées que pour des interventions autorisées par la législation sur l'aménagement des cours d'eau et la protection des eaux.

On peut se demander si, avec l'entrée en vigueur de l'art. 36a LEaux et de l'ordonnance y relative (art. 41c al. 1 OEaux), d'autres interventions ont été autorisées par le droit de la protection des eaux, avec pour conséquence que la végétation riveraine peut désormais être arrachée également pour des installations imposées par leur destination et d'intérêt public.

Il convient de se rallier à la position de JENNI, selon qui tel n'est pas le cas. Rien n'indique que

le législateur ait voulu introduire de nouvelles exceptions à la protection de la végétation des rives.

(c. 6.5.2) Dans la mesure où il s'agit, sur le tronçon de rive en question, de végétation riveraine au sens de l'art. 21 LPN, une autorisation de défrichement au sens de l'art. 22 al. 2 LPN n'entre en ligne de compte que pour la protection des rives au sens de l'art. 37 LEaux. La mesure de protection ne peut être réalisée que si elle ne porte pas atteinte à la végétation des rives. On ne peut objecter à cela que la végétation des rives sera améliorée par la plantation prévue d'espèces adaptés à la station, car celle-ci est déjà exigée par l'art. 37 al. 2 LEaux et l'art. 21 al. 2 LPN et pourrait être réalisée même sans défricher la végétation existante des rives.

L'affaire doit être renvoyée au Tribunal administratif pour qu'il détermine dans quelle mesure la végétation riveraine est utilisée.

(c. 6.6.1) La ripisylve est inscrite dans le plan d'aménagement communal en tant que haie protégée.

(c. 6.6.2) Les haies sont également protégées en tant que biotope par le droit fédéral si elles remplissent les conditions des art. 18 al. 1 et 18 al. 1^{bis} LPN.

Ces questions devront être traitées par le Tribunal administratif même si celui-ci arrive à la conclusion qu'aucune végétation riveraine n'est impactée par l'installation de loisirs.

(c. 7) Grieffs relatifs à l'ISOS

(c. 7.1) Le Tribunal administratif a nié l'existence d'une tâche fédérale et a donc considéré que l'OISOS n'était pas directement applicable.

(c. 7.2) La décision attaquée contient différentes autorisations qui se fondent directement sur le droit fédéral et constituent une tâche de la Confédération. Certes le recours est uniquement dirigé contre les bancs et les escaliers. Ceux-ci forment toutefois une unité avec les installations de protection des rives ; ils font partie d'une installation globale dont l'autorisation de bâtir relève de l'exécution d'une tâche fédérale.

(c. 7.4) Le projet a un impact sur la réalisation des objectifs de protection de l'ISOS car il se situe dans un talus végétalisé ou boisé de l'Aar. Les escaliers rompent la bande verte continue qui existait jusqu'à présent. Dans la partie inférieure du talus, le mur de rive confère à la rivière un caractère construit. Cela va fondamentalement à l'encontre de l'objectif de conservation intégrale et de dégagement des talus végétalisés.

(c. 7.5) Conformément à l'art. 7 al. 2 LPN, une expertise de la CFPN doit obligatoirement être demandée lorsque l'accomplissement de la tâche fédérale porte gravement atteinte à un objet de l'inventaire. En l'espèce, il n'y a pas d'atteinte considérable.

(c. 7.6) En revanche, s'il ne s'agit que d'une atteinte mineure à l'objet de l'inventaire, il faut au moins procéder à une pesée complète des intérêts. Si celle-ci est favorable à l'installation de loisirs, il faut encore examiner s'il existe des possibilités moins préjudiciables aux objectifs de la protection ISOS, et il convient d'ordonner des mesures de remplacement (art. 6 al. 1 LPN). En l'absence de végétation riveraine, il convient de procéder à une pesée d'intérêts globale, compte tenu de la légère atteinte aux objectifs de protection de l'ISOS.

TF 1C_131/2021 et 1C_237/2021 du 4 janvier 2023

Protection du Haut Plateau du Creux du Van

Le Creux du Van est un vaste cirque rocheux haut de 200 m et large d'environ 1400 m situé principalement en territoire neuchâtelois. La partie centrale du plateau sommital et le bord de la falaise, à une altitude d'environ 1440 m, se trouvent partiellement sur territoire vaudois (commune de Provence). Le site est inscrit comme objet 1004 (Creux du Van et Gorges de l'Areuse) à l'inventaire IFP. Les autorités des cantons de Vaud et de Neuchâtel se sont coordonnées en vue de mettre en œuvre des mesures de protection de ce site soumis à une pression croissante à la fois touristique et agricole.

TF 1C_237/2021 du 4 janvier 2023 (NE)

L'affaire concerne le recours déposé par l'association Helvetia Nostra à la suite de l'adoption par les autorités neuchâteloises du plan d'affectation cantonal « Haut Plateau du Creux du Van » (ci-après : PAC).

(c. 1.1-1.4) Le Tribunal fédéral vérifie dans ces considérants la recevabilité du recours. L'arrêt du Tribunal cantonal attaqué invite le département à compléter son règlement PAC en y précisant les mesures de monitoring de la végétation et de la faune.

(c. 3-3.4) Dans ces considérants, le Tribunal fédéral traite du grief de la constatation manifestement inexacte des faits. À ce sujet, il rappelle qu'il statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente. La recourante ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte et si la correction du vice est susceptible d'influencer le sort de la cause. La recourante considère par ailleurs que l'état de fait, tel que retenu par la Cour cantonale, est lacunaire et tendancieux. Le Tribunal fédéral relève par ailleurs que la présence de valeurs biologiques d'importance dans le périmètre ainsi que la dégradation importante du site sont expressément mentionnées dans l'arrêt attaqué. Bien que l'état de fait omette de mentionner que pour l'OFEV la pratique du sport ne représente pas une priorité, le PAC vise avant tout la protection des valeurs paysagères et biologiques du site, et un tel oubli est sans pertinence. La recourante soulève également que la Cour cantonale aurait tu, sans aucune raison sérieuse, des éléments ressortant du rapport justificatif au sens de l'art. 47 OAT en lien avec l'intensification agricole, les dérangements de la faune et la dégradation de la végétation ainsi que l'érosion du bord supérieur du Creux du Van. À ce titre, le Tribunal fédéral souligne qu'aucune démonstration du caractère arbitraire de l'omission par l'autorité inférieure n'a été faite. Ainsi, il retient ce grief comme étant mal fondé et, de fait, rejeté.

(c. 4-4.3) Dans les considérants suivants, la recourante se plaint d'une violation du principe de coordination, en ce sens que la Cour cantonale a confirmé que l'établissement d'un catalogue de mesures-nature (CM-Nature), imposé par l'art. 5 al. 2 RPAC, pouvait être renvoyé à une phase ultérieure à l'adoption du PAC. Le Tribunal fédéral reprend les éléments du principe de coordination de l'art. 25a LAT et rappelle que l'autorité doit veiller à la concordance matérielle des décisions, à leur non-contradiction et à une notification commune ou simultanée. Ce principe s'applique par analogie à la procédure des plans d'affectation (art. 25a al. 4 LAT). Le PAC édicte des objectifs généraux et des mesures de protection et de conservation (art. 8 à 21 RPAC) pour la gestion du territoire. La mise en œuvre du PAC est placée sous la responsabilité du SFFN, qui, dans un délai de 2 ans, est chargé d'établir le catalogue de mesures-nature détaillant les mesures de protection, de revitalisation et d'entretien du site. Ce catalogue a une valeur indicative et peut être traduit dans des plans de gestion intégrée, des plans de gestion forestière, des réseaux écologiques et des contributions à la qualité du paysage. Le Tribunal fédéral relève que la recourante s'en prend en réalité à la pesée des intérêts opérée par les autorités cantonales. Le Tribunal fédéral expliquant que les mesures de protection et de conservation énoncées dans le PAC sont suffisamment précises pour le degré de planification concerné, cette argumentation ne peut être valablement retenue. De plus, la recourante ne traite pas de la majorité de ces mesures, et il n'y a donc aucune raison de remettre en question la décision de la Cour cantonale sur ce point. Quant aux mesures expressément contestées par la recourante, il apparaît que la Cour cantonale a opéré une pesée adéquate des intérêts en question. En conséquence, le grief de violation du principe de coordination doit être rejeté.

(c. 5-5.3) La recourante se plaint ici d'une pesée des intérêts effectuée en violation de l'art. 6 al. 2 LPN, en lien avec l'art. 18a LPN. Elle soutient ici que le Tribunal cantonal aurait commis une « grosse erreur de raisonnement » en écartant l'application de cette disposition et

en ne procédant qu'à une libre pesée des intérêts au sens de l'art. 3 OAT. Le Tribunal fédéral retient à ce sujet qu'en vertu de l'art. 6 al. 1 LPN, l'inscription d'un objet d'importance nationale à l'inventaire fédéral indique que celui-ci mérite d'être conservé intact ou d'être ménagé le plus possible. Si une tâche de la Confédération est en cause, il ne peut être dérogé à l'art. 6 al. 1 LPN que si des intérêts équivalents ou supérieurs d'importance nationale s'y opposent. Ainsi, en dépit de l'accomplissement d'une tâche fédérale et lorsque l'objet n'est pas touché de manière sensible, il suffit de procéder à une libre pesée des intérêts au sens de l'art. 3 OAT, tout ménageant au mieux l'objet inventorié. Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal cantonal avait d'abord nié l'existence d'une tâche fédérale au motif que la planification d'affectation ou plus largement, la protection du paysage était une tâche cantonale. Dans un deuxième temps, le Tribunal cantonal revient sur son appréciation en constatant que l'objet concerné couvrait en réalité une surface plus grande que le PAC et que les pâturages l'entourant étaient inscrits à l'inventaire des PPS. Le Tribunal fédéral retient qu'à la lumière de ce qui précède, il n'est pas aisé de déterminer si l'instance cantonale avait nié ou admis l'existence d'une tâche fédérale. Il relève par ailleurs l'importance moindre de cet élément sur le sort de la cause, en raison du fait que l'atteinte portée par le PAC ne revêt pas une gravité telle qu'elle violerait l'art. 6 al. 2 LPN, prévoyant que l'objet doit être conservé intact. Dans ce sens, le Tribunal fédéral estime qu'au regard des objectifs de protection de cet objet, considérer qu'un chemin pour piétons, un point de vue avec un panneau et une table d'orientation, une webcam et des pistes de VTT sur des chemins déjà existants et qui accueillent déjà ce type d'activités constituent des atteintes minimales aux objectifs de protection. S'agissant des atteintes actuelles, le Tribunal fédéral rappelle que l'adoption du PAC tend précisément à remédier à ces atteintes en mettant en place des mesures qui permettent de limiter dans le temps et l'espace les potentiels impacts. Le Tribunal fédéral souligne que la pesée des intérêts doit être effectuée en tenant compte de l'objectif de protection du site du PAC et non pas de la réalisation de

nouvelles installations ou infrastructures touristiques. Il rejette ce grief.

(c. 6) Dans le but de maintenir intact le site du Creux du Van au sens des art. 6 et 18a LPN, la recourante insiste sur la pertinence de mettre en place des mesures de protection strictes. Elle soutient à ce titre que la sensibilisation des visiteurs serait insuffisante puisqu'elle dépendrait uniquement de la bonne coopération du public. Les mesures de protection instaurées dans le PAC se révéleraient également inefficaces s'agissant des chemins d'accès, itinéraires VTT et voies d'escalade. En d'autres termes, la recourante appelle à la cessation du tourisme sur ce site.

(c. 6.1-6.2) En réponse à ces griefs, le Tribunal fédéral commence par exposer les art. 6 al. 1 LPN et 5 OIFP qui règlent la protection des objets portés à l'IFP. Par ses diverses composantes, comme la vaste étendue paysagère, sa forme en demi-cercle de plus de 200 m de haut ou encore la régularité des strates de roches, le site du Creux du Van est reconnu d'importance nationale. L'avifaune est présente avec de nombreuses espèces. Le Tribunal fédéral expose encore dans la première partie de ce considérant les objectifs de protection pour ce site. À ce titre, il rappelle le contenu de l'art. 18a al.1 LPN et l'art. 6 al. 1 OPPPS selon lesquels les objets doivent être conservés intacts ; les objets ne peuvent perdre de leur qualité en tant que milieu naturel pour les espèces spécifiques des prairies et pâturages secs, ni perdre une partie de leur superficie. Cela implique par ailleurs la conservation de leurs caractéristiques, de leurs structures typiques ainsi que de leur dynamique propre. S'appuyant sur des documents comme le Rapport 47 OAT 2017, la Conception Paysage suisse ou la Stratégie biodiversité suisse, le Tribunal fédéral relève que bien qu'ils soulignent l'importance de la valeur paysagère et biologique de ce site et la nécessité de sa protection, ils mettent aussi en exergue la promotion de la santé, de l'activité physique et du sport en lien avec son attrait particulier. Ces documents rappellent aussi le rôle central qu'occupe le tourisme suisse, qu'ils souhaitent respectueux. Par ailleurs, le tourisme et le délassement relèvent d'intérêts

publics que les planifications fédérales et cantonales doivent prendre en compte, et il n'apparaît pas que les objectifs de protection de ce site commandent d'en exclure totalement les visiteurs. Le Tribunal fédéral relève que le Creux du Van doit être considéré comme un site naturel servant au délassement au sens de l'art. 3 al. 2 let. d LAT, dont l'affectation doit être conservée.

(c. 6.3-6.3.5) Dans ces considérants, le Tribunal fédéral expose l'aptitude des différentes mesures de protection prévues par le PAC à atteindre les mesures de protection prévues. S'agissant des valeurs biologiques que constituent pâturages et pelouses maigres, pâturages boisés, prairies de fauche, parois de roches calcaires, pelouses fraîches, groupes faunistiques ou floristiques, le PAC prévoit des mesures différenciées en fonction du périmètre et qui prennent en compte les atteintes et menaces identifiées (dérangement de la faune, abrutissement par les ongulés ou sangliers, etc.). Se fondant sur une pesée des intérêts publics opposant protection de la nature et fréquentation touristique, le PAC n'autorise les chemins pour piétons qu'avec un accès ponctuel au bord de la falaise, et ce, uniquement pour la moitié du cirque. Le plan a aussi réduit la largeur du chemin existant. Le même raisonnement a été effectué s'agissant des pistes de VTT, dont la création d'itinéraires obligatoires aura pour effet de limiter les impacts de cette activité en la canalisant. Concernant la pratique de l'escalade, celle-ci sera autorisée du 1^{er} août au 31 décembre, soit hors de la période critique de nidification, et sur une unique voie. La recourante soulève par ailleurs que rien ne permet d'exclure un changement dans les périodes de nidification à l'avenir. Le Tribunal fédéral estime que ces mesures sont adéquates et propres à atteindre les objectifs de protection visés, en ce sens qu'elles permettent d'améliorer la situation par rapport à ce qui existait et d'empêcher une pratique incontrôlée de l'activité. Le Tribunal fédéral retient encore que rien ne laisse envisager que les différentes restrictions exposées ci-dessus seront violées par les usagers du site. Il relève encore que ce PAC tire sa légitimité de la pondération entre intérêts à

la protection du patrimoine et ceux du tourisme et rejette le grief cantonal.

(c. 7-7.1) Dans ces derniers considérants, le Tribunal fédéral répond à l'argument de la recourante selon lequel, en autorisant certaines constructions dans le périmètre inconstructible du PPS, l'art. 11 RPAC contreviendrait aux art. 24 à 24e LAT qui règlent de façon exhaustive les constructions hors zone à bâtir. À ce titre, le Tribunal fédéral relève que le PAC constitue un plan d'affectation cantonal au sens du droit cantonal et y définit une zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT. Bien que le périmètre du PAC se situe hors zone à bâtir, il relève que le RPAC réserve expressément la réglementation fédérale, comme la LAT s'agissant de l'entretien ou de la transformation de constructions et installations réalisées légalement (art. 11 al. 2 et 20 al. 2 RPAC). Il appartiendra aux autorités compétentes d'examiner si les conditions du droit fédéral sont réalisées. De plus, le RPAC interdit de façon générale toutes les activités sportives et de loisirs dans le périmètre du PAC ou définit certains secteurs qui permettent néanmoins ces activités. À ce titre il expose qu'il ne saurait retenir que le PAC viole les dispositions fédérales relatives aux constructions hors zone à bâtir et que le plan peut être approuvé.

Le Tribunal fédéral conclut par le rejet du recours.

TF 1C_131/2021 du 4 janvier 2023 (VD)

L'affaire concerne le recours déposé par l'association Helvetia Nostra contre la décision d'approbation de la décision de classement du Haut Plateau du Creux-du-Van par la Cour de droit administratif et public du canton de Vaud.

(c. 2-2.2) Dans ces premiers considérants, le Tribunal fédéral (TF) examine le grief de la constatation inexacte des faits. Helvetia Nostra reproche à la CDAP d'avoir retenu dans son arrêt que le site du Creux du Van n'avait subi, jusque-là, aucune atteinte grave, ce qui contredirait le rapport de la DGE faisant justement état de ces atteintes. Le Tribunal fédéral rappelle les principes selon lesquels il statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 95 et 105 al. 1 LTF), puis il

énumère les différents éléments de fait qui ont été retenus par les autorités vaudoises. À ce titre, il retient que même si ces atteintes ne sont pas décrites dans le plus grand détail, l'ensemble des atteintes au site du Creux du Van est relevé correctement. La recourante conteste aussi l'affirmation de la Cour cantonale selon laquelle la décision de classement ne causerait aucune nouvelle atteinte. Elle relève à ce titre que les nouveaux aménagements prévus, comme les chemins pédestres ou les sentiers VTT, porteront atteinte au site. À l'inverse, le Tribunal fédéral retient que ces aménagements ont plutôt pour objectif de fortement réduire les nuisances existantes. Finalement, les griefs relatifs à l'établissement des faits sont écartés.

(c. 3-3.3) Dans ce troisième considérant est analysée la potentielle violation des art. 1 et 2 LAT et 2 et 3 OAT. La recourante soutient à ce titre que la Cour cantonale aurait considéré qu'il n'y avait pas lieu de procéder à une pesée d'intérêts dès lors que la décision de classement ne prévoyait pas de nouvelles infrastructures ou installations et qu'elle ne créait pas de nouvelles atteintes au site. Le classement nécessitait une mise à l'enquête et impliquait une pesée des intérêts en cause au sens de l'art. 3 OAT. Un simple contrôle de l'adéquation des mesures de protection ne saurait remplacer ladite pesée des intérêts. En réponse, le Tribunal fédéral analyse la portée de l'art. 6 al. 1 LPN, selon lequel l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible. Il rappelle que seuls des intérêts d'importance nationale peuvent entrer en considération pour justifier une dérogation à cette disposition (art. 6 al. 2 LPN). A contrario, lorsque l'objet protégé n'est pas sensiblement touché, il suffit de procéder à une pesée des intérêts au sens de l'art. 3 OAT, tout en veillant à ménager le plus possible l'objet inventorié. Le Tribunal fédéral rappelle également l'art. 5 OIFP, qui requiert que les caractéristiques paysagères naturelles et culturelles de ces objets soient conservées intactes, et l'art. 14 OPN, qui prévoit que cette protection doit assurer la survie de la flore et de

la faune sauvage indigènes, l'élaboration de données scientifiques de base, la connexion des sites fréquentés par les espèces. Il souligne encore que la protection des sites protégés ou des biotopes peut se faire soit par la délimitation de zones à protéger par le biais d'un plan d'affectation (art. 17 al. 1 LAT), soit au moyen d'autres mesures adéquates au sens de l'art. 17 al. 2 LAT. En l'espèce, c'est le cas de la mesure de classement adoptée par le canton de Vaud en application des art. 20 ss LPNMS. La mesure a été prise au détriment d'un plan d'affectation au motif que le périmètre était restreint et qu'il ne comportait qu'une seule affectation de base. L'art. 20 LPNMS permet, pour assurer la protection d'un objet digne de protection au sens de l'art. 4 LPNMS, de prononcer son classement par voie de décision. Cette mesure impose une pesée des intérêts qui tient compte de l'importance des atteintes prévisibles, de l'intérêt public lié à la réalisation du projet et de l'efficacité des mesures de compensation. La recourante invoque par ailleurs l'art. 6 al. 2 LPN, considérant qu'un objet tel que le site du Creux du Van inscrit à l'IFP relève d'une tâche fédérale et implique qu'il reste intact. Le Tribunal fédéral retient au contraire qu'une décision de classement destinée à assurer la protection de la nature et du patrimoine est de la compétence cantonale (art. 78 al. 1 Cst.) et ne constitue donc pas une tâche fédérale. Il relève par ailleurs, que la nouvelle mesure ne cause aucune nouvelle atteinte par rapport à l'état existant, et qu'en autorisant la fréquentation des lieux par les visiteurs, cette atteinte n'est que résiduelle, en ce sens qu'elle tend à limiter dans le temps et l'espace l'impact des différentes activités humaines. La pesée des intérêts n'est donc pas une pesée qualifiée au sens de l'art. 6 al. 2 LPN, mais bien une pesée libre. Le Tribunal fédéral relève finalement qu'il n'y a pas à mettre en balance l'intérêt à la réalisation d'un projet concret et l'intérêt opposé à la conservation du site, mais qu'il s'agit bien de déterminer ici si les mesures prises satisfont aux objectifs de protection tels qu'ils résultent des inventaires fédéraux. Ainsi, il est retenu que l'examen d'adéquation opéré par la Cour cantonale a nullement violé le droit fédéral, et le grief doit être écarté.

(c.4) La recourante invoque dans son recours le principe de coordination matérielle au sens de l'art. 25a LAT qui serait applicable à la mesure de classement. Toutefois, le Tribunal fédéral écarte ce grief au motif que la recourante ne soutient pas le défaut de coordination sur un point particulier de la procédure. Selon lui, cette affirmation rejoint celle du défaut de pesée des intérêts et doit être écartée au même titre.

(c. 5-5.6) Dans ces considérants, le Tribunal fédéral développe le grief invoqué par la recourante insistant sur la nécessité de maintenir intact le site au sens des art. 6 LPN, 5 OIFP et 18a LPN. Selon cette dernière, la décision de classement aurait pour but de conserver, gérer ou restaurer le site, et la sensibilisation ou la canalisation des visiteurs seraient des mesures insuffisantes, voire inefficaces. Le Tribunal fédéral expose les art. 6 al. 1 LPN et 5 OIFP qui régissent la protection des objets portés à l'IFP. Il poursuit en exposant les caractéristiques spécifiques de l'objet IFP 1004 « Creux du Van et Gorges de l'Areuse » et relève que la justification de son importance nationale réside dans la « vaste entité paysagère dominée par la verticalité du Creux du Van et la naturalité des Gorges de l'Areuse, le tout relié par une forêt sauvage et très diversifiée ». La décision de classement se justifie par la présence de mosaïques paysagères de forêts, prairies, pâturages secs et terrains rocheux, ainsi que par la grande richesse floristique ou faunistique ainsi que par les objectifs de protection auxquels tend cette mesure. Le rapport explicatif de la DGE du 31 octobre 2017 distingue, par ailleurs, deux atteintes possibles : la pression du public fréquentant les lieux et l'intensification agricole. Ledit rapport expose en réalité que la forte affluence du public sur certaines zones cause une dégradation rapide de la dalle, occasionne un dérangement important de la faune, une détérioration de la composition floristique avec une raréfaction des espèces emblématiques. À la lumière de ce qui précède, le Tribunal fédéral affirme encore que la décision de classement a bien pour objectif de tenir compte des enjeux écologiques et paysagers en prévoyant, d'une part, une

meilleure information du public et, d'autre part, l'intégration des intérêts agronomiques et sylvicoles. Les objectifs de protection fixés dans l'IFP excluant nullement la fréquentation du site au titre des activités de loisirs, le site du Creux du Van doit être considéré comme un site naturel servant au délassement au sens de l'art. 3 al. 2 let. d LAT, et son affectation doit être conservée. Le Tribunal fédéral relève par ailleurs que la décision de classement représente une claire amélioration par rapport à l'état actuel et aux nuisances existantes. Il expose ensuite les différentes mesures prises pour encadrer des activités comme la randonnée ou le VTT. Pour s'assurer du bon fonctionnement de ce dispositif, un certain suivi devra être opéré. Le règlement prévoit à ce titre la création d'une commission de coordination intercantonale chargée de donner des avis consultatifs sur les mesures de mise en œuvre, la sensibilisation du public et la diffusion de l'information ainsi que sur les aménagements, constructions et activités prévus ou observés dans le périmètre. Bien que cette commission ne se soit pas vu accorder de rôle décisionnel, elle aura la possibilité de saisir le service compétent en cas de constatation d'abus. À la lumière de ce qui précède, le Tribunal fédéral conclut que la mise en place d'un suivi permet de respecter le droit fédéral. Le même raisonnement s'applique au VTT, avec la création d'un itinéraire balisé obligatoire qui aura pour effet de limiter les impacts de cette activité. S'agissant de la chasse, elle n'est pas interdite par l'art. 7 du règlement et se justifie même par la trop forte présence des sangliers dans la région. Ces derniers sont responsables de dommages conséquents aux herbages et pâturages de la région, dont la remise en état a aussi fortement impacté la flore locale. De plus, le site se trouve proche d'un district franc fédéral qui impose la conservation de la zone en tant qu'habitat pour les mammifères et oiseaux sauvages. La pratique de l'escalade sera quant à elle autorisée par l'art. 6 du règlement, mais limitée à certaines zones et hors des périodes de nidification. Ainsi, la décision de classement permet d'améliorer la situation préexistante.

(c. 6-6.3) Ces considérants concernent le grief selon lequel la décision de classement ne serait pas apte à contrer les effets néfastes de l'agriculture sur les prairies et pâturages secs (ci-après : PPS). Toutefois, la décision de classement devrait poser des règles d'exploitation suffisamment précises. Les PPS sont presque toujours des surfaces utilisées à des fins agricoles, et leur maintien est subordonné à des pratiques agricoles et sylvicoles adaptées au milieu et respectueuses du principe du développement durable. Plusieurs prescriptions importantes sont à observer en fonction de l'objet (ruisseaux, prairies, pâturages, structures boisées, etc.). L'art. 6 OPPPS dispose par ailleurs que les objets doivent être conservés intacts, les buts de la protection consistant notamment en la conservation et le développement de la flore et de la faune spécifiques. Les mesures de protection spécifiques sont précisées à l'art. 8 OPPPS. De plus, selon l'art. 18c al.1 LPN, la protection des biotopes et leur entretien sont, si possible, assurés sur la base d'accords conclus avec les propriétaires fonciers et les exploitants. Si aucun contrat ne peut être conclu et que les objets sont menacés, les cantons sont tenus d'assurer subsidiairement leur protection par d'autres moyens (art. 18c al. 3 LPN). Le Tribunal fédéral constate que la voie conventionnelle exigée par le droit fédéral reste la plus adéquate pour trouver un équilibre entre sous-exploitation et surexploitation. Il relève que chaque PPS est un cas unique ; l'exploitation doit être adaptée au cas par cas en fonction des conditions-cadres globales propres à chaque entreprise agricole. En l'espèce, la surface du PPS est entièrement comprise dans le secteur « sylvopastoral protégé I », dont la protection est réglée par l'art. 15 du règlement. Pour le surplus, le règlement pose d'autres principes généraux tels que, par exemple, le maintien d'une exploitation agricole et forestière mettant en valeur la biodiversité et les éléments caractéristiques du paysage (art. 3 al. 2 let. e RPPS, mais voir aussi art. 7 let. j, 12 al. 1 et 2, 5 al. 2 et 3 RPPS). Le Tribunal fédéral estime alors que le plan de classement et son règlement permettent la conclusion de conventions ou des prises de décisions unilatérales. Le droit

fédéral n'exige pas que la mesure de protection contienne elle-même une réglementation plus précise, notamment sur la charge en bétail. Le grief est rejeté.