

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 de novembre 2021, ainsi qu'un arrêt rendu par le Tribunal cantonal vaudois (CDAP).

Aménagement du territoire

- TF. Zone « largement bâtie » (art. 36 LAT), surfaces d'assolement (AR)
- TF. Contrôle incident d'un plan de quartier (VD)
- TF. Démolition d'une ferme en zone agricole (VD)
- TF. Indemnité de procédure d'opposition à charge du requérant (GR)
- TF. Remise en état, ordre de démolition (GE)

Protection de la nature et du patrimoine

- TF. Protection des marais, droit applicable (LU)
- CDAP. Protection des arbres (VD)
- TF. Acquisition de parcelles agricoles par une organisation privée (VS)

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

TF 1C_635/2020 du 11 octobre 2021

Zone « largement bâtie »

Surfaces d'assolement

L'affaire concerne un recours déposé à l'encontre d'un plan partiel d'affectation dans la zone « Obere Schwendi » de la commune de Speicher (AR). Il concerne plus particulièrement la parcelle n° 1405 située dans cet espace.

(c. 3) À défaut de prolongation possible du délai de l'article 35 al. 1 let. b LAT, le plan d'affectation de 1978 (sur lequel se fonde la recourante) a perdu sa validité après le 1^{er} janvier 1988. Cela étant, le terrain se trouve depuis cette date en zone non constructible, conformément à l'article 36 al. 3 LAT. En effet, en l'absence d'une réglementation cantonale de remplacement différente, la qualité de terrain à bâtir de la parcelle était déterminée à partir de ce moment-là par cette disposition de

droit fédéral (c. 3.4). Celle-ci réduit l'étendue de la zone à bâtir à la partie du territoire « largement bâti » tant qu'un plan d'affectation ordinaire, conforme aux principes du droit de l'aménagement du territoire, fait défaut. Partant, l'autorité pouvait partir du principe que la parcelle n° 1405 était affectée depuis le 1^{er} janvier 1988 en zone non constructible (c. 3.6).

(c. 4) Le Tribunal fédéral relève au considérant 4 que la commune n'a certes pas communiqué la pesée des intérêts effectuée s'agissant de la révision du plan d'affectation à la recourante lors de la première instance, ce qui constitue une violation du droit d'être entendu. Cela étant, cette violation est légère. Une guérison était ainsi possible par le Tribunal cantonal.

(c. 5) La Cour rappelle l'importance de la préservation des surfaces d'assolement (ci-après SDA), autrement dit des surfaces agricoles d'une valeur particulière. Elle

confirme la qualification de la parcelle n° 1405 retenue lors de l'instance précédente (sur la base d'une expertise valable), soit qu'elle remplit les exigences pour être considérée au moins partiellement comme relevant d'une SDA.

(c. 6) La Cour rappelle les conditions de l'article 15 al. 4 LAT et précise qu'elles ne sont pas remplies en l'espèce. D'une part, les parties de la parcelle qualifiées de SDA ne peuvent être affectées en zone à bâtir ; d'autre part, le reste de l'espace doit également être colloqué en zone agricole pour éviter un morcellement du territoire.

(c. 7.1) La recourante ne peut se prévaloir de la protection de sa propriété dès lors qu'en application des conditions de l'article 36 Cst. féd., il y a un intérêt public prépondérant à la protection des terres cultivables, en particulier des surfaces d'assolement.

(c. 7.2) La Cour rejette également le grief relatif à la protection de la bonne foi dès lors qu'au moment de l'acquisition du terrain par la recourante, la LAT était déjà en vigueur et celle-ci ne pouvait légitimement compter sur une collocation de sa parcelle en zone à bâtir.

(c. 9) Le recours est rejeté.

TF 1C_645/2020 du 21 octobre 2021

Contrôle incident d'un plan de quartier

L'affaire concerne le recours déposé à l'encontre d'un permis de construire délivré par la commune de Montreux.

(c. 3) Il est question d'un éventuel contrôle incident du plan de quartier « Chernex village » dans le cadre du présent recours. La Cour rappelle les conditions posées par l'article 21 al. 2 LAT à cet égard, avec en particulier l'exigence d'une modification sensible des circonstances.

En l'espèce, contrairement à ce que prétend la recourante, l'annulation du plan général d'affectation de la commune de Montreux par le Tribunal fédéral n'entraîne pas *ipso facto* l'invalidation du plan de quartier « Chernex village » (il ne s'agit dès lors pas d'une circonstance exceptionnelle justifiant un

contrôle incident de ce dernier). En effet, en droit vaudois, un tel plan spécial peut s'écarter de la planification générale, à condition de respecter les objectifs d'aménagement de la ou des communes et les principes applicables à l'extension des zones à bâtir. De plus, compte tenu notamment de l'approbation du nouveau plan directeur cantonal par le Conseil fédéral le 31 janvier 2018, le régime de l'art. 38a al. 2 LAT n'est plus applicable au canton de Vaud (c. 3.5). Finalement, le fait que le village de Chernex soit inscrit à l'ISOS ne change rien à la situation, dès lors qu'il y figurait déjà avant l'adoption du plan de quartier (c. 3.7).

Au vu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de retenir une modification sensible des circonstances au sens de l'article 21 al. 2 LAT permettant un contrôle incident du plan de quartier « Chernex village ».

(c. 4) La recourante se plaint en l'espèce d'une violation de la clause d'esthétique au sens de l'article 3 al. 2 let. b LAT (figurant en droit vaudois à l'article 86 LATC). Elle se prévaut en particulier de l'inscription du village de Chernex à l'ISOS. Cela étant, outre le fait que l'autorisation de construire délivrée ne constitue pas une tâche fédérale, la recourante ne parvient pas à démontrer en quoi l'interprétation par l'autorité compétente de la clause d'esthétique constituerait un abus de son pouvoir d'appréciation, ou qu'elle violerait d'une quelconque manière les dispositions cantonales applicables (que le Tribunal fédéral ne revoit par ailleurs que sous l'angle de l'arbitraire).

(c. 5) Pour terminer, le Tribunal fédéral considère que la problématique de l'intérêt public n'est à ce stade plus pertinente. En effet, il eût appartenu à la recourante de s'en prévaloir dans le cadre de la procédure d'adoption du plan de quartier. En présence d'un projet répondant à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT), prenant place sur un terrain équipé (art. 22 al. 2 let. b LAT en lien avec l'art. 19 LAT) et ne contrevenant pas aux autres exigences légales (art. 22 al. 3 LAT), l'autorisation doit être délivrée.

(c. 6) Le recours est rejeté.

TF 1C_224/2021 du 28 octobre 2021
Démolition d'une ferme en zone agricole
Privation du logement

Le recourant est propriétaire d'une ferme construite aux environs de 1800, sise en zone agricole, dans laquelle il vit (commune de Concise, VD). Le Service du développement territorial a ordonné la destruction du bâtiment au motif que celui-ci était en trop mauvais état pour servir de logement et que les conditions de reconstruction d'une ferme n'étaient pas remplies. L'ordre de démolition a été confirmé par le Tribunal cantonal (CDAP Vaud).

(c. 5) Le recourant soutient que le Service du développement territorial ne pouvait pas procéder à la démolition de la ferme qu'il occupe avec son épouse sans avoir au préalable requis un ordre d'expulsion à leur égard. L'exécution par substitution de la démolition du bâtiment constituerait une privation arbitraire de leur propriété, contraire à l'art. 8 CEDH.

Les exigences posées par l'art. 8 par. 2 CEDH pour permettre une ingérence de l'autorité publique dans l'exercice du droit au respect du domicile ancré à l'art. 8 par. 1 se recourent avec celles qui découlent de l'art. 36 Cst. L'ordre d'exécution par substitution litigieux fait suite à l'ordre de démolition et de remise en état prononcé par le Service cantonal du développement territorial auquel le recourant n'a pas donné suite. Il poursuit les mêmes objectifs, à savoir la concrétisation du principe de rang constitutionnel de la séparation de l'espace bâti et non bâti, et la préservation des différents intérêts publics qui sous-tendent ce principe, dont l'utilisation mesurée du sol garantie à l'art. 75 al. 1 Cst.

Si des constructions illégales, contraires au droit de l'aménagement du territoire, sont indéfiniment tolérées en dehors de la zone constructible, cela équivaut à récompenser un comportement contraire. S'ajoute à cela que la remise en état poursuit encore d'autres intérêts publics, à savoir la limitation du nombre et des dimensions des constructions en zone agricole ainsi que le respect du principe d'égalité devant la loi. La mesure litigieuse répond ainsi

à un intérêt public important de rang constitutionnel.

Il n'en demeure pas moins que la perte d'un logement est une atteinte grave au droit au respect du domicile. Pour apprécier la proportionnalité d'une telle mesure, il y a lieu de tenir compte en particulier des considérations suivantes : si le domicile a été établi légalement, cela amoindrit la légitimité de toute mesure d'expulsion et, à l'inverse, s'il a été établi illégalement, la personne concernée est dans une position moins forte ; par ailleurs si aucun hébergement de rechange n'est disponible, l'ingérence est plus grave que si un tel hébergement est disponible, son caractère adapté ou pas s'appréciant au regard des besoins particuliers de l'individu et du droit de la communauté à voir protégé l'environnement.

Le recourant ne peut se prévaloir de la bonne foi ; il a commencé sans autorisation des travaux visant à rendre sa ferme habitable et les a poursuivis malgré l'ordre d'arrêt des travaux que l'autorité lui a signifié à deux reprises, prenant ainsi le risque d'aménager un logement dans un bâtiment inhabitable en l'état, qui ne pouvait plus être reconstruit en raison de son état de délabrement. Il occupe ainsi son logement de manière illégale.

(c. 6) Le prononcé d'une forte amende pénale pour avoir entrepris des travaux sans autorisation, couplé à l'ordre de démolition de la ferme, ne viole pas le principe *ne bis in idem*. L'amende infligée par le préfet tend à sanctionner pénalement le comportement du recourant, alors que l'ordre de démolition est une mesure de rétablissement d'une situation conforme au droit ne revêtant aucun caractère pénal.

(c. 7) Le recourant soutient que le droit du Service du développement territorial de faire exécuter sa décision serait soumis à un délai de prescription de dix ans et qu'il serait, en l'espèce, échu. La législation fédérale et cantonale ne prévoit aucun délai de prescription ou de péremption en matière d'exécution d'un ordre de démolition entrée en force. La question n'a pas besoin d'être tranchée, le département ayant entrepris en

2012 les premières démarches visant à faire exécuter l'ordre en question.

On ne saurait par ailleurs dire que l'autorité intimée aurait toléré l'occupation illégale de la ferme ou qu'elle aurait renoncé à mettre en œuvre l'ordre de démolition. La reprise au printemps 2018 de la procédure d'exécution par substitution initiée en 2012 exclut en soi que l'on puisse lui prêter une quelconque volonté d'accepter une situation contraire au droit. Le recourant ne pouvait donc pas de bonne foi escompter que le Service du développement territorial avait renoncé à procéder à l'exécution par substitution de l'ordre de démolition au motif que ces démarches ont été suspendues et n'ont pas immédiatement été suivies d'effets après que sa requête auprès de la CourEDH a été déclarée irrecevable.

Au surplus, le recourant ne prétend pas avoir pris des dispositions irrémédiables en se fondant sur la passivité présumée de l'autorité.

TF 1C_590/2020 du 21 octobre 2021 **Indemnité de procédure d'opposition à charge du requérant**

La requérante d'un permis de construire a été tenue de verser une indemnité extra-judiciaire (*ausseramtliche Entschädigung*) aux opposants après le succès de leur opposition. L'affaire se déroule à Flims (GR).

(c. 4.2) On ne peut pas déduire de l'art. 4 al. 2 et de l'art. 33 al. 2 LAT que, dans la procédure d'opposition à une construction, l'imposition d'une indemnité de partie à la charge du requérant ou de la requérante de la construction et en faveur des opposants qui ont obtenu gain de cause serait inadmissible si le droit cantonal ou communal offre une base correspondante. Il n'en va pas autrement non plus de l'ATF 143 II 467 cité par la recourante, par lequel le Tribunal fédéral a seulement décidé que les frais ne peuvent en principe pas être mis à la charge de l'opposant qui succombe dans la procédure d'autorisation de construire, ou seulement à titre exceptionnel. Il ne paraît pas injustifié de traiter différemment une requérante de permis de construire, en tant que responsable de la procédure

d'autorisation de construire (cf. à ce sujet ATF 143 II 467 consid. 2.5), en ce qui concerne la possibilité de mettre à sa charge une indemnité extra-judiciaire, et les opposants qui, par leur opposition, ne font que saisir la possibilité de s'exprimer sur la demande de permis de construire dans le cadre du droit d'être entendu.

(c. 5-5.4) Examen sous l'angle de l'arbitraire du droit cantonal et communal. Selon la pratique constante de l'instance précédente, les opposants n'ont pas le droit à une indemnité dans la procédure d'opposition. L'instance précédente s'est écartée sur ce point, au détriment de la requérante. Le droit cantonal ne prévoit que la possibilité de mettre certains frais à charge des opposants déboutés ; pas l'inverse (Art. 96 KRG/GR).

Dans l'arrêt attaqué, l'instance inférieure se fonde sur le droit communal (art. 9 GebG Flims). Selon cette disposition, des indemnités extra-judiciaires peuvent être allouées, dans le cadre d'une procédure de permis de construire, dans la mesure où elles apparaissent nécessaires et appropriées au vu des faits et de la situation juridique. Il est nécessaire, dans ce cas, de démontrer en quoi la situation est extraordinaire et justifie qu'une telle indemnité soit versée.

Au surplus, le principe général du « pollueur-payeur » ne constitue pas une base suffisante pour obliger, dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire, le requérant débouté à verser une indemnité lorsque le droit cantonal ou communal l'exclut expressément en règle générale.

TF 1C_197/2021 du 12 nov. 2021 **Remise en état des lieux** **Délai de péremption**

A. est propriétaire d'une parcelle sur le territoire de la commune de Cartigny (GE). Cette parcelle est située en partie en zone agricole et en partie en zone de développement 4B protégée ; elle comprend quatre bâtiments de taille différente. A. demande le désassujettissement au sens de la LDFR de sa parcelle, au motif que les bâtiments n'étaient plus exploités et que le futur

acquéreur transformerait le plus grand des bâtiments et démolirait deux autres bâtiments.

Un inspecteur de l'Office des autorisations de construire du département cantonal du territoire (DT) s'est rendu sur place. Il constate que 23 constructions se situaient sur la parcelle en plus des quatre bâtiments cadastrés. Par décision du 6 septembre 2019, le DT a ordonné de rétablir une situation conforme au droit en procédant à la remise en état des constructions et installations en infraction. Il s'agit de deux porcheries devant retrouver leur affectation d'origine ou être démolies, ainsi qu'un couvert à démolir en raison de son affectation contraire à la zone agricole. Un délai de 60 jours était imparti pour la réalisation des travaux ; une requête de régularisation pouvait, quant à elle, être déposée dans un délai de trente jours.

A. a recouru sans succès auprès du Tribunal de première instance de la République et canton de Genève (TAPI) et de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève. Il introduit alors un recours auprès du Tribunal fédéral, lequel est rejeté.

c. 2 Délai de péremption de l'obligation de remise en état

Tant la construction que le changement d'affectation des bâtiments litigieux sont intervenus il y a plus de 30 ans. Devant le Tribunal fédéral, le recourant soutient pour l'essentiel que les travaux qu'il a entrepris postérieurement sur ces deux bâtiments relèveraient du simple entretien. Ils n'auraient ainsi pas eu pour effet de faire courir un nouveau délai de prescription de 30 ans, si bien que les autorités cantonales n'étaient plus en droit de demander la remise en état des lieux.

(c. 2.1) Lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit. Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti est de rang constitutionnel (art. 75 Cst.). Cette séparation doit par conséquent, en

dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte.

Selon la jurisprudence, 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.

Dans sa jurisprudence récente, le Tribunal fédéral a établi qu'à l'inverse de ce qui prévaut pour les zones à bâtir, l'obligation de rétablir un état conforme au droit ne s'éteint pas après 30 ans s'agissant de bâtiments et installations érigés illégalement en dehors de la zone à bâtir (voir Infolettre n° 24, juin 2021, et Infolettre n° 27, septembre 2021). En principe, une nouvelle jurisprudence doit s'appliquer immédiatement et à toutes les affaires pendantes au moment où elle est adoptée ou futures.

(c. 2.2) L'essentiel de l'argumentation développée par A. se fonde sur l'ancienneté des constructions érigées sur sa parcelle, hors zone à bâtir, respectivement sur la question de savoir si les travaux entrepris sur celles-ci étaient de nature à interrompre la prescription de 30 ans. Compte tenu des rappels jurisprudentiels ci-dessus, une telle critique apparaît dénuée de pertinence. Au demeurant, A. ne démontre pas non plus que les travaux réalisés seraient susceptibles d'être autorisés *a posteriori*. Par ailleurs, soutenir qu'exiger la démolition de l'entier des bâtiments en raison de travaux de toiture réalisés postérieurement – et non la suppression de ces seuls travaux – serait disproportionnée dès lors que ces constructions sont implantées depuis plus de 30 ans n'est pas non plus pertinent au vu de la jurisprudence rappelée ci-dessus.

PROTECTION DE LA NATURE ET DU PATRIMOINE

TF 1C_519/2020 du 28 octobre 2021

Construction hors de la zone à bâtir

Droit applicable

Protection des marais

Les héritiers de A. sont propriétaires d'un terrain situé en dehors de la zone à bâtir sur lequel se trouve un rucher. La parcelle se trouve sur le haut marais d'importance nationale « Furenmoos bei der Krienseregg ».

En septembre 2010, le Service des constructions a informé les héritiers que le rucher avait été transformé sans autorisation. Il les a invités à déposer une demande de permis de construire, ce que les héritiers de A. ont fait. Pro Natura et Pro Natura Lucerne ont fait opposition contre cette demande de permis de construire. Le Conseil municipal de Krienz a accordé le permis de construire sous réserve que les héritiers de A. démontent une partie de l'installation (un four à bois avec cheminée). Le Tribunal cantonal a admis le recours déposé par les héritiers de A. contre cette décision. Le Conseil municipal est par conséquent revenu sur sa décision et a accordé le permis de construire pour l'entier de l'installation. Pro Natura et Pro Natura Lucerne ont fait recours contre cette décision auprès du Tribunal cantonal de Lucerne, qui a partiellement admis le recours. Il a considéré que le droit d'être entendu des recourantes avait été violé mais réparé et en a tenu compte dans l'octroi de dépens. Pour le reste, il a jugé que les constructions devaient bénéficier de la protection de la situation acquise.

Contre cette décision, Pro Natura recourt au Tribunal fédéral.

c. 4 Violation du droit d'être entendu

La recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue (art. 29 al. 2 Cst.), car elle n'a pas pu participer à l'inspection locale. Elle reproche au Tribunal cantonal d'avoir admis que la violation du droit d'être entendue avait été réparée. Pour le Tribunal fédéral, la

possibilité donnée à la recourante de s'exprimer ultérieurement sur les photos prises en son absence lors de l'inspection locale ne saurait remplacer sa participation à celle-ci. Il y a violation du droit d'être entendu. Pour cette raison déjà, la décision attaquée doit être annulée.

c. 5 Droit applicable et protection des marais

Pour des raisons d'économie de procédure, le Tribunal fédéral examine si la décision attaquée viole la législation fédérale sur la protection des marais.

La rucher a été construit à une époque où les dispositions relatives à la protection des marais n'existaient pas encore. Selon la jurisprudence, c'est en règle générale l'état du droit au moment de la construction qui est déterminant, à moins que celle-ci ne puisse être autorisée en vertu du droit en vigueur au moment de la décision. Toutefois, une exception doit être faite pour les dispositions légales poursuivant un but d'intérêt public. Le Tribunal fédéral considère qu'il existe des raisons impératives pour une application immédiate du nouveau droit dans le domaine de la protection des eaux, de la nature, du patrimoine et de l'environnement. La protection des marais et des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale en fait également partie.

Le Tribunal cantonal a donc violé le droit fédéral en appliquant le droit en vigueur au moment de la construction du rucher.

L'affaire doit être renvoyée au Tribunal cantonal pour un nouveau jugement dans le sens des considérants.

CDAP AC.2021.0197 du 7 oct. 2021

Protection des arbres

Abattage d'un pin noir

Pesée des intérêts

A. et B. ont déposé auprès de la Municipalité une demande d'autorisation d'abattage d'un arbre, un pin noir d'Autriche, se trouvant sur leur parcelle. Après une visite sur place le 6 mai 2021, la Direction de la voirie et des espaces verts de la commune a conseillé à la

Municipalité de refuser l'autorisation d'abattage. Par décision du 1^{er} juin 2021, la Municipalité a refusé l'autorisation d'abattage aux intéressés.

A. et B. recourent auprès de la CDAP contre cette décision.

(c. 2) L'art. 5 LPNMS-VD prévoit quels sont les arbres protégés. L'art. 6 LPNMS-VD fixe les conditions d'abattage des arbres protégés. Ces conditions sont précisées par l'art. 15 du règlement (RLPNMS-VD). La commune de Montreux a adopté un règlement communal sur la protection des arbres. Celui-ci protège tous les arbres dont le diamètre est de 30 cm et plus, mesurés à 130 cm au-dessus du sol.

Selon la jurisprudence, les conditions énumérées tant à l'art. 6 LPNMS qu'à l'art. 15 RLPNMS ne sont pas exhaustives ; l'autorité doit tenir compte de l'ensemble des circonstances et mettre en balance l'intérêt public à la conservation de l'objet protégé avec celui de l'administré à sa suppression. L'autorité communale procède à une pesée complète des intérêts en présence et détermine si l'intérêt public à la protection des arbres en cause l'emporte sur les intérêts publics ou privés qui lui sont opposés. Elle doit tenir compte de l'importance de la fonction esthétique ou biologique des plantations en cause, de leur âge, de leur situation dans l'agglomération et de leur état sanitaire.

Lorsqu'un règlement déclare protéger tous les arbres revêtant certaines caractéristiques, comme dans le cas de la commune de Montreux, il faut tenir compte du caractère schématique de la protection et considérer que l'abattage et le remplacement éventuel peuvent être envisagés en rapport avec une construction.

(c. 3) En l'espèce, l'arbre en question est protégé dès lors que son diamètre atteint 54 cm. Les recourants ne le contestent pas. Il faut donc examiner si l'autorité a refusé l'abattage à bon droit sur la base des art. 6 LPNMS, 15 RLPNMS et 5 du règlement communal.

Les recourants font valoir que l'arbre perd énormément d'aiguilles, ce qui provoque des

dégâts aux chenaux, au toit et bloque l'arrosage automatique. De plus, il nuirait également à la parcelle de leurs voisins directs, qui soutiennent la démarche. Ce type d'arbre est selon eux aussi susceptible d'abriter des chenilles processionnaires, et ils évoquent un risque de réactions allergiques et d'asthme.

La CDAP constate que les recourants n'établissent pas que le maintien de l'arbre litigieux causerait un préjudice grave à leurs voisins. Un « préjudice grave » au sens de l'art. 15 al. 1 ch. 3 RLPNMS ne peut pas être vu dans la chute de brindilles, petits bois morts, feuilles, glands et lichens, qui est inhérente à l'existence d'un arbre. Quant aux craintes exprimées s'agissant de la présence de chenilles processionnaires, elles se révèlent infondées, puisqu'un rapport d'expertise établi en juillet 2021 décrit un arbre sans aucune trace de nids de chenilles processionnaires.

Les éventuels frais supplémentaires d'entretien de la toiture ou des chenaux en rapport avec la perte, normale, des aiguilles ne sont pas déterminants dans la pesée des intérêts en présence. De plus, cet arbre ne les empêche pas d'exploiter leurs espaces extérieurs d'une parcelle de 993 m², et les recourants n'établissent en rien qu'il empêcherait l'arbre voisin de se développer. Le pin noir est en bon état sanitaire, sa longévité est encore importante, et il assure des fonctions paysagère et biologique. C'est d'ailleurs le seul arbre majeur d'ordre 1 arborisant la parcelle des recourants, et la Municipalité a pour pratique d'exiger la plantation d'un arbre de ce type pour chaque tranche cadastrale de 500 m². Quant aux risques de chutes évoqués, ils ne sont pas établis.

La Municipalité n'a pas abusé de sa marge d'appréciation en retenant que l'intérêt public à la conservation de l'arbre litigieux l'emporte sur l'intérêt privé des recourants. Quand bien même il est douteux que l'autorité intimée puisse statuer sur cette question sans affichage au pilier public, le rejet de la demande d'autorisation d'abattage peut être confirmé.

TF 1C_1069/2020 du 27 octobre 2021

Droit foncier rural

Acquisition de parcelles agricoles par des non-exploitants à titre personnel

Dans une affaire valaisanne, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt fondamental à propos de l'acquisition de parcelles agricoles, par une organisation privée, dans le but de préserver des valeurs naturelles d'importance. En substance, l'acquisition visait la préservation d'une population de hiboux petit-duc sur des parcelles destinées anciennement à l'aménagement d'un golf (projet abandonné depuis). Il s'agit du premier arrêt fédéral en la matière.

En substance, la Cour fédérale clarifie certaines exceptions prévues dans la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) permettant à des non-agriculteurs d'acquérir des parcelles agricoles dont la taille excède 2 500 m². L'autorité cantonale avait refusé la vente ; le Tribunal cantonal l'avait au contraire admise. Finalement, le Tribunal fédéral a confirmé l'arrêt cantonal en rejetant le recours du Département fédéral de justice et police.

Toute personne souhaitant acquérir une entreprise ou un immeuble agricole doit obtenir une autorisation ; cette autorisation doit être accordée lorsqu'il n'existe aucun motif de refus (art. 61 LDFR). Lorsque l'acquéreur n'est pas « exploitant à titre personnel », l'acquisition doit être refusée (art. 63 al. 1 let. a LDFR). Cette exigence connaît toutefois un tempérament, l'art. 64 LDFR réservant les situations dans lesquelles l'acquéreur peut démontrer l'existence d'un juste motif à l'acquisition. Plusieurs situations sont visées, notamment lorsque :

d. l'entreprise ou l'immeuble agricole est situé dans une zone à protéger et que l'acquisition se fait conformément au but de la protection ;

e. l'acquisition permet de conserver un site, une construction ou une installation d'intérêt historique digne de protection, ou un objet relevant de la protection de la nature.

(c. 4) Le litige porte sur l'interprétation de l'exception visée à l'art. 64 al. 1 let. e LDFR. L'arrêt cantonal considérait que cette exception légale est susceptible de s'appliquer même si les parcelles en cause ne sont pas juridiquement protégées ; des caractéristiques naturelles particulières et dignes de protection suffisent, en l'espèce la présence d'un oiseau nicheur rare et menacé. Pour la Cour cantonale, l'art. 64 al. 1 let. e LDFR n'exige pas que l'acquisition par la personne qui n'était pas exploitante agricole fût le seul moyen de conserver l'objet relevant de la protection de la nature. Le recourant considérait en revanche que la caractéristique de l'objet digne de protection devrait être liée à un immeuble agricole avec une garantie durable que ledit objet s'y développe.

(c. 5 à 7) Le Tribunal fédéral procède à l'interprétation de la notion d'« objet relevant de la protection de la nature » figurant à l'art. 64 al. 1 let. e LDFR. Il constate que l'objet ne doit pas être « digne de protection » ; cette exigence n'étant en relation, dans la disposition légale, qu'avec les notions de site, de construction ou d'installation d'intérêt historique. D'autre part, l'objet n'a pas à être situé dans une « zone à protéger », cette situation étant visée à la let. d de l'art. 64 al. 1 LDFR. En d'autres termes, l'objet n'a pas à se situer dans une zone de protection au sens de l'art. 17 LAT.

c. 8 Un objet relevant de la protection de la nature

(c. 8.1) Sur le principe, la LDFR veut éviter la spéculation sur les terrains agricoles et faire en sorte qu'ils restent dans les mains d'agriculteurs (exploitants à titre personnel). Toutefois, les objectifs de la LDFR ne doivent pas entraver d'autres tâches publiques jugées d'égale importance, telles celles relatives à la protection de la nature.

La loi prévoit des exceptions permettant à des non-exploitants à titre personnel d'acquérir des terrains agricoles – pour autant que cette acquisition réponde à un juste motif. Les exceptions énumérées à l'art. 64 al. 1 LDFR énoncent de tels motifs. Dès lors que l'un des

motifs énoncés est réalisé, l'autorisation d'acquérir doit être accordée ; l'autorité de décision ne dispose à ce titre d'aucune marge d'appréciation en la matière. Par conséquent, aucune pesée des intérêts ne doit être entreprise afin de déterminer si la condition de l'exception à l'exploitation à titre personnel est remplie ou afin de prendre en compte le caractère agricole essentiel des parcelles en cause.

Si l'exception de l'art. 64 al. 1 let. e LDFR entre en considération, cela signifie que les parcelles entrent dans le champ d'application de la LDFR. Cependant, le législateur a souhaité accorder un poids prépondérant aux objets relevant de la protection de la nature. Le législateur a voulu accorder une place à la protection de la nature. La Cour fédérale rappelle, à cet égard, que les objectifs de la loi sur le droit foncier ne doivent pas entraver d'autres tâches publiques jugées d'égale importance, telles celles relatives à la protection de la nature.

Le fait d'octroyer une autorisation d'acquérir des parcelles agricoles à un non-exploitant à titre personnel ne signifie pas que l'on fait abstraction de leur caractère agricole : les biens-fonds conservent le caractère agricole et restent soumis à la loi sur le droit foncier rural. Il ne s'agit ainsi pas d'opposer protection de la nature et protection de l'exploitant à titre personnel, dans le sens où la défense de la nature (ici du hibou petit-duc) est compatible avec l'exploitation agricole des parcelles.

(c. 8.2) La définition de la notion d'objet relevant de la protection de la nature exige de faire appel aux textes légaux relatifs à la protection de la nature. En particulier, l'art. 18 al. 1 LPN prescrit que la disparition d'espèces animales et végétales indigènes doit être prévenue par le maintien d'un espace vital suffisamment étendu (biotopes) ainsi que par d'autres mesures appropriées. Un animal dont il s'agit d'assurer la protection est indissociable de l'environnement dans lequel il vit. En l'espèce, si le hibou petit-duc niche et se nourrit dans le secteur des parcelles en cause, c'est bien parce que le biotope qui y prospère lui convient. L'acquisition a précisément pour

but de maintenir et d'améliorer ce biotope. Ainsi, il ne fait pas de doute qu'un animal et le biotope où il évolue peuvent représenter un « objet relevant de la protection de la nature » au sens de l'art. 64 al. 1 let. e LDFR.

(c. 8.3) Au considérant précédent, le Tribunal fédéral a admis qu'un animal – ou son biotope – peut être considéré comme un « objet » selon l'art. 64 al. 1 let. e LDFR. La Cour examine dans un second temps dans quelle mesure le hibou petit-duc, en tant qu'objet, « relève de la protection de la nature ». Elle constate que cet oiseau est une espèce protégée par la législation sur la chasse et qu'il figure au demeurant sur la liste rouge des oiseaux nicheurs, dans la catégorie « en danger ». En tant qu'il est une espèce menacée, le hibou petit-duc relève de la protection de la nature ; le Tribunal fédéral laisse en revanche ouverte la question de savoir s'il suffit qu'une espèce soit protégée (sans être menacée) pour qu'elle relève de la protection de la nature.

Si le hibou petit-duc – l'espèce animale donc – entre dans le champ d'application de l'art. 64 al. 1 let. e LDFR, c'est également le cas de son biotope compte tenu de l'art. 14 al. 3 let d OPN. Cette disposition prévoit que les biotopes sont désignés comme étant dignes de protection sur la base des espèces végétales et animales rares et menacées, énumérées dans les listes rouges publiées ou reconnues par l'OFEV. Il en découle que le biotope des parcelles litigieuses doit être considéré comme étant digne de protection.

Note : *On rappelle que le critère « digne de protection » n'est pas une condition pour octroyer une autorisation d'acquérir sur la base de l'art. 64 al. 1 let. e LDFR (cf. c. 5), comme le rappelle le Tribunal fédéral. En revanche, bien que ce dernier ne le dise pas expressément, on comprend qu'il permet en revanche d'établir sans le moindre du doute que le biotope – en tant qu'il est considéré comme digne de protection parce qu'il contribue à protéger une espèce animale menacée et rare – relève de la protection de la nature. Cette conclusion découle également de l'art. 18 al. 1 LPN. La protection des espèces indigènes doit être prévenue par maintien de leur biotope. Ainsi, l'espace vital suffisamment étendu d'une espèce menacée ou rare constituant un objet relevant de la protection de la nature entre lui-même dans le champ d'application de l'art. 64 al.*

1 let. e LDFR. Il convient à ce stade de réserver le cas du biotope d'une espèce protégée, le Tribunal fédéral n'ayant pas tranché la situation d'une telle espèce. Il convient de relever que l'exception de l'art. 64 al. 1 let. e LDFR peut avoir une portée spatiale, les parcelles agricoles correspondant au biotope digne de protection pouvant être acquises par un non-exploitant à titre personnel à des fins de protection de l'espèce en cause. Il ne s'agit rien de moins que d'une mesure visant au maintien du biotope (art. 18 al. 1 LPN) par la maîtrise des biens-fonds et de leur utilisation, permettant notamment d'engager les mesures de gestion et d'entretien aptes à prévenir la disparition de l'espèce. Une telle mesure vise à satisfaire à l'objectif et au moyen évoqué à l'art. 13 al. 1 1^{ère} phrase OPN: la protection de la flore et de la faune indigènes doit si possible être assurée par une exploitation agricole et sylvicole appropriée de leur espace vital (biotope).

(c. 8.4.1) L'art. 13 OPN prévoit que la protection de la flore et de la faune indigènes doit si possible être assurée par une exploitation agricole et sylvicole appropriée de leur espace vital (biotope). Cette tâche suppose une collaboration entre les organes de l'agriculture et de la sylviculture, de la protection de la nature et du paysage, de la protection de l'environnement ainsi que de l'aménagement du territoire. Cette disposition démontre que non seulement la protection des espèces relève de plusieurs autorités, mais également qu'il existe différentes façons de mettre en œuvre cette protection. L'achat d'une parcelle constitue une solution de protection des espèces qui permet à des organisations privées de soutenir les efforts consentis par la Confédération et les cantons. Le soutien des efforts d'organisations qui contribuent à la protection de la nature constitue un des buts de la LPN (art. 1 let. c LPN), loi à laquelle il est indirectement fait référence à l'art. 64 al. 1 let. e LDFR.

Considérant la notion d'« organes » figurant à l'art. 13 OPN, le Tribunal fédéral constate qu'il ne fait pas de doute qu'une fondation privée reconnue d'utilité publique, soumise à la surveillance du DFI et qui a pour but de servir la protection des oiseaux en fait partie. En toute hypothèse, si le statut d'organe au sens de l'art. 13 OPN devait être une condition de l'art. 64 al. 1 let. e LDFR, cette condition serait

remplie par une organisation privée spécialisée dans le domaine de la protection de la nature.

Note : À suivre les propos du Tribunal fédéral, l'art. 13 OPN ne vise pas exclusivement l'action des autorités administratives, mais également celle des organisations privées dédiées à la protection de la nature.

(c. 8.4.2) L'acquisition d'une parcelle sur la base de l'art. 64 al. 1 let. e LDFR n'exclut pas une exploitation agricole. Bien qu'elle proscrive une exploitation intensive du sol, elle est certainement compatible avec des cultures extensives – qui privilégient les ressources de la nature pour favoriser la pousse des fruits, légumes et céréales sans avoir de contraintes de rendement à court terme. À cet égard, l'autorité compétente peut assortir l'autorisation d'acquiescer de charges (cf. art. 64 al. 2 LDFR). On peut donc imaginer l'octroi d'une autorisation assortie de l'obligation de conserver une utilisation agricole des terres avec un mode d'exploitation respectueux de l'environnement et compatible avec la conservation du biotope qui s'y trouve.

(c. 10) Le recours est rejeté.