

Droit de l'aménagement du territoire
Droit de l'énergie
Droit de la protection de la nature

Thierry Largey (professeur à l'Université de Lausanne)



Cette newsletter présente les **principaux arrêts du Tribunal fédéral** publiés durant le mois de juin 2020, dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'énergie et de la protection de la nature :

- Constructions illégales : qualité pour agir du canton et exigences de remise en état ;
- Compétence en cas de litiges relatifs aux taxes de raccordement au réseau électrique ;
- Résidences secondaires : agrandissement et reconstruction ;
- Plan d'affectation de Montreux.
- Régularisation d'un terrain d'aéromodélisme.
- Conservation des surfaces d'assolement (SDA).
- Autonomie des communes en matière de permis de construire.
- Régularisation de travaux illégaux
- Protection des batraciens
- Clause d'esthétique et panneaux solaires sur les toits

Elle contient également une brève présentation de la révision de la **loi fédérale sur les forces hydrauliques (LFH)** qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2020.

Révision de la LFH

Notion d'état initial au sens de l'art. 10b LPE
Nouvel art. 58a al. 5 LFH

Le 1^{er} juillet 2020 entrera en vigueur une révision partielle de la loi fédérale sur les forces hydrauliques avec l'introduction d'un nouvel alinéa 5 à l'art. 58a LFH.

Art. 58a al. 5 : *L'état initial au sens de l'art. 10b, al. 2, let. a, de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement à prendre en considération pour définir des mesures de protection, de reconstitution et de remplacement selon la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage est l'état existant au moment du dépôt de la demande.*

Les installations susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement doivent faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement (EIE) afin de déterminer si elles sont compatibles avec les dispositions en matière d'environnement (art. 10a LPE). L'appréciation d'un projet, dans le cadre de

l'EIE, se fait sur la base d'un rapport relatif à l'impact sur l'environnement (RIE, art. 10b LPE). Celui-ci doit notamment établir « l'état initial » ; l'état initial sert de référence pour définir si, et dans quelle mesure, il convient de prendre les mesures de protection, de reconstitution et de remplacement visées à l'art. 18 al. 1^{er} LPN. Il détermine l'état de référence, en permettant d'établir dans quelle mesure le projet porte atteinte à des milieux naturels dignes de protection qu'il s'agit de compenser.

La révision ajoute un alinéa à l'art. 58a LFH consacré au renouvellement des concessions hydrauliques. Les centrales à accumulation, les centrales au fil de l'eau ainsi que les centrales à pompage-turbinage d'une puissance installée supérieure à 3 MW sont soumises à EIE (ch. 21.3 Annexe OEIE). Le renouvellement des concessions les concernant sont ainsi tenues d'établir un RIE comprenant l'indication de l'état initial. Cette notion juridique indéterminée laisse apparaître une incertitude quant à savoir si cet état correspond à celui qui

existerait si la concession antérieure n'avait jamais existé (état historique sans l'installation) ou à l'état actuel (état du milieu au moment du renouvellement de la concession).

En révisant, le législateur lève l'incertitude et définit que l'état initial est celui qui existe au moment du dépôt de la demande de renouvellement de la concession, s'agissant de de l'évaluation des mesures de protection et de remplacement à engager en vertu de la LPN.

Note : La révision de la LFH qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2020 a le mérite de clarifier la portée de l'examen des impacts du renouvellement d'une concession hydraulique. Seules les nouvelles atteintes – celles qui découlent de la nouvelle concession – doivent être prises en compte afin de définir les mesures de réduction des atteintes et les mesures compensatoires à réaliser en vertu des exigences de l'art. 18 al. 1^{er} LPN.

Le législateur soumet les centrales hydrauliques d'une certaine puissance à un traitement de faveur qui leur permet de faire table rase du passé et des impacts induis par l'aménagement initial des installations. La plupart d'entre elles ayant été réalisées entre les années 1950 et 1970, elles n'étaient pas soumises aux obligations de réduction des impacts et de compensation de l'art. 18 LPN (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985). Une minorité de la Commission proposait à ce titre que des mesures proportionnées en faveur de la nature soient ordonnées (FF 2019 5383) ; la proposition n'a pas été retenue.

Avec le nouveau régime, le renouvellement d'une concession hydraulique sans nouvelle installation ou extension des activités ne devrait ainsi conduire à aucune mesure compensatoire pour des biotopes ou des espèces affectées. En revanche, les mesures exigées par d'autres législations que la LPN - comme la LFSP (art. 10), la LEaux (art. 39a ss) ou la LACE – restent intégralement applicables.

Deux aspects méritent encore réflexion, en attendant que le Tribunal apporte un jour peut-être une réponse :

- La notion d'état initial ainsi que le nouvel art. 58a al. 5 LFH ne concernent que les installations soumises à EIE, donc aux centrales d'une puissance supérieure à 3 MW. Les autres centrales hydrauliques (d'une puissance inférieure à 3 MW) ne sont pas couvertes par ce régime. Bien qu'elles ne soient pas soumises à EIE, elles sont néanmoins tenues de respecter l'art. 18 LPN et de compenser les atteintes aux biotopes dignes de protection. Se pose ainsi la question de savoir si, en cas de renouvellement de leur concession, les atteintes passées devraient être compensées. Autrement dit, une analogie à l'art. 58a al. 5 est-elle envisageable pour ces autres centrales hydrauliques ? Elle nous paraît pour le moins discutable tant il est vrai que le législateur n'a visé que les installations soumises à EIE – l'initiant lui-même n'évoquait que ce cas de figure (initiative parlementaire 16.452 Albert Rösti, Développement de la production d'électricité d'origine hydraulique. Revoir la situation de référence des études d'impact).
- Le nouvel art. 58a al. 5 LFH affecte-t-il la pesée des intérêts initiale prévue à l'art. 18 al. 1^{er} LPN ? Cette disposition prévoit que « si tous intérêts pris en compte » une atteinte technique à un biotope digne de protection ne peut être évitée, il s'agit de réduire l'impact et de le compenser. Il s'agit ainsi d'établir au premier chef si l'atteinte est admissible ; si tel est le cas, alors convient de compenser. La question qui se pose ici est dès lors de savoir si l'atteinte globale à prendre en considération dans l'admissibilité du renouvellement d'une concession ne comprend que les nouveaux impacts (les impacts futurs) ou s'étend également aux impacts passés non encore compensés. L'art. 10b LPE exige de déterminer l'état initial, en tant que référence pour répondre à

chacune des exigences posées par la législation sur la protection de la nature (état initial permettant l'évaluation du projet, selon l'art. 10b al. 2 LPE). On peut dès lors penser qu'avec la révision de la LFH, seuls les nouveaux impacts devraient être considérés dans la pesée des intérêts initiale de l'art. 18 al. 1^{er} LPN. Toutefois, selon le texte de la nouvelle disposition et les travaux préparatoires, il paraît que la réserve introduite dans la LFH ne vise que la portée des mesures de protection (de réduction des atteintes) et des mesures compensatoires ; elle n'évoque aucunement la pesée des intérêts. Dans une interprétation littérale, le nouvel art. 58a al. 5 LFH ne semble pas conduire à ignorer ou annuler les atteintes existantes aux milieux naturels, mais les immunisent contre l'exigence de compensation et de réduction des atteintes. En effet, l'état actuel est l'état initial de référence pour « définir des mesures de protection, de reconstitution et de remplacement » - uniquement. Pourquoi avoir ajouté cette précision dans le texte légal alors qu'il eut suffi d'indiquer que l'état initial est l'état actuel, sans autre indication ? Le législateur a sans doute voulu restreindre la portée de l'état initial en tant qu'état actuel pour les seules mesures compensatoires de l'art. 18 al. 1^{er} LPN ; il s'agissait à l'évidence de l'intention première de l'initiant. Faut-il pour autant penser que le législateur a souhaité (sans le dire) également ne prendre en compte que l'état actuel, et oublier les atteintes existantes et passées, dans la pesée des intérêts exigée par la LPN (« si tous intérêts pris en compte ») ? Ce n'est pas ce que paraît indiquer la lettre de l'art. 58a al. 5 LFH. A suivre cette lettre, la pesée des intérêts en matière de protection des biotopes devrait se fonder sur l'ensemble des impacts, comme c'est le cas des atteintes à l'environnement, aux eaux, ... Seules les mesures

compensatoires seraient limitées aux nouvelles atteintes. Une telle approche n'est pas incohérente ni en principe contraire aux intentions du législateur : l'acceptation d'un projet sur le principe ne peut que prendre en considération l'ensemble des atteintes d'ordre techniques, alors que pour des motifs de proportionnalité et d'économie seules celles qui sont nouvelles peuvent être compensées. Il appartiendra au Tribunal fédéral de trancher cette question.

TF 1C_99/2019 du 17 avril 2020

Constructions illégales

Qualité pour agir du canton

Rétablissement de la situation conforme au droit

La commission cantonale des constructions du canton du Valais a ordonné la démolition d'une cabane à outils, d'un abri, d'une cabane de jardin et d'un couvert construit sans autorisation entre 1986 et 2014 dans la commune de St-Niklaus (VS). Le Conseil d'Etat a rejeté le recours du propriétaire ; le Tribunal cantonal a admis partiellement le recours de ce dernier. Le Conseil d'Etat a alors introduit un recours à l'encontre du jugement cantonal auprès du TF. Le recours est admis.

(1) En vertu de l'art. 89 al. 2 lit. d LTF, les autorités auxquelles une autre loi fédérale accorde un droit de recours spécial ont qualité pour agir. L'art. 34 al. 2 lit. c LAT confère un tel droit aux cantons et communes contre les décisions en matière d'autorisation de construire au sens des art. 24 à 24d et 37a LAT. Ce droit s'étend à la décision de refus d'une dérogation ou l'ordre de rétablir la situation conforme au droit des bâtiments qui ne sont pas conformes à la zone ou à l'art. 24 LAT. Sauf dispositions contraires du droit cantonal, le droit de recours au Tribunal fédéral au nom du canton est dévolu au gouvernement en tant qu'autorité exécutive suprême représentant le canton à l'extérieur.

(2) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le droit d'exiger le rétablissement de la situation conforme au droit s'éteint en principe au bout de 30 ans (principe de la sécurité du droit). Ce délai s'applique tant à la démolition d'un bâtiment dans et hors de la zone à bâtir. En particulier, hors de la zone à bâtir, ce délai s'applique même si le droit cantonal prévoit un délai de prescription plus court ; les cantons ne peuvent pas assouplir le délai de 30 ans dès lors que les constructions situées hors de la zone à bâtir affectent des intérêts fédéraux comme le principe de séparation du bâti et du non bâti.

(3) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il peut être justifié d'exclure le rétablissement de la situation conforme au droit dans un délai plus court que 30 ans notamment lorsque les autorités ont toléré la construction illégale pendant des années, alors qu'elles étaient conscientes de l'illégalité ou auraient dû en être conscientes si elles avaient fait preuve de la diligence requise. L'ordre de démolition violerait dans ce cas la protection de la confiance de l'art. 9 Cst. Cette disposition ne peut être toutefois invoquée que par une personne qui a elle-même agi de bonne foi, c'est-à-dire qui a supposé ou a été autorisée à supposer (avec une diligence raisonnable) que le bâtiment qu'elle a construit était légal ou conforme au permis de construire.

TF 2E_1/2019 du 30 avril 2020
Contribution de raccordement, d'installation
et d'utilisation du réseau électrique
Autorité compétente (EiCom ou canton)

Cette affaire est la suite, mais pas la fin, du cas tranché par le TF dans le litige qui oppose un gestionnaire de réseau (CKW AG) et son client (lequel s'était soumis volontairement à l'approvisionnement de base avant de revendiquer son droit d'accès en tant que consommateur éligible).

Dans l'ATF 144 III 111, la Cour fédérale avait considéré que les rapports juridiques qui visent le raccordement au réseau et son utilisation relèvent du droit public. Dans présent arrêt, le

Tribunal fédéral est amené à trancher un conflit négatif de compétence entre l'EiCom ou l'autorité cantonale – afin de savoir qui est tenu de statuer sur l'affaire au fond.

(3.4) La LApEI réglemente les tarifs de fourniture de l'électricité dans l'approvisionnement de base ainsi que la contribution d'utilisation du réseau. Cette réglementation fédérale est exhaustive et ne peut être complétée par des dispositions cantonales.

(3.5) L'EiCom contrôle le respect de la LApEI. Il est notamment responsable (en cas de litige ou dans le cadre d'un contrôle d'office) des tarifs et contributions d'utilisation du réseau ainsi que des tarifs de l'électricité. Ce contrôle ne s'applique pas aux contributions et services à la collectivité, lesquelles relèvent des autorités cantonales. La désignation des zones de desserte ainsi que les décisions relatives au raccordement incombent aux autorités cantonales.

(3.6) Après un passage en revue de la littérature, le Tribunal fédéral précise que les coûts de raccordement au réseau ou les contributions correspondantes des propriétaires fonciers ne relèvent pas de la responsabilité de l'EiCom, mais des cantons (il s'agit de contributions d'équipement au sens de l'art. 19 LAT). En revanche, les coûts d'utilisation du réseau électrique (Netznutzungsentgelten) ressortent de la compétence de l'EiCom.

(3.7) En pratique, les coûts d'utilisation du réseau (Netznutzungsentgelten) et les coûts de de raccordement (Netzanschlusskosten) sont susceptibles de partiellement se chevaucher et de conduire à une double facturation. En substance, les uns et les autres peuvent inclure dans leur calcul respectif une partie des coûts d'acquisition et d'aménagement du réseau (Netzbeiträgen). Afin d'éviter une double facturation pour la même prestation, les coûts facturés individuellement par les gestionnaires de réseau ne peuvent être pris en compte lors de la fixation de la redevance d'utilisation du réseau – car ces coûts sont traditionnellement

réglementés par le droit cantonal. La responsabilité de l'EiCom se limite à veiller à ce que ces coûts, qui ont déjà été facturés individuellement (raccordement et aménagement du réseau), ne soient pas à nouveau pris en compte dans la contribution d'utilisation du réseau. En revanche, l'EiCom n'est pas responsable de la détermination ou de la révision des coûts de raccordement au réseau ou des contributions à l'aménagement et l'acquisition du réseau (Netzbeiträge) ; cette tâche incombe aux autorités cantonales.

Note : Après avoir défini que la relation juridique qui lie le client à son gestionnaire de réseau électrique (GRD) relève du droit public, le Tribunal fédéral se penche sur la répartition des compétences en cas de litige à propos du raccordement au réseau électrique.

(On note au passage, bien que le Tribunal fédéral ne le dise pas, que cette relation est très vraisemblablement fondée sur une compétence décisionnelle déléguée aux GRD).

L'utilisation du réseau électrique suppose pour les consommateurs (chacun d'entre nous) en fait 3 relations distinctes avec son GRD : une relation de raccordement au réseau permettant de s'y brancher ; une relation liée à l'aménagement et l'acquisition du réseau sachant que tout raccordement exige un redimensionnement du réseau pour assurer l'approvisionnement ; une relation d'utilisation du réseau pour y faire transiter l'électricité acquise chez son fournisseur. Chacune de ces trois relations relève de l'exécution d'une tâche publique (en lien avec l'approvisionnement de base pour les clients captifs) ; elles donnent lieu au versement d'une contribution causale des clients, sous la forme de taxes, pour les prestations fournies par l'Etat.

Dans le présent arrêt, le Tribunal fédéral arrive à la conclusion que les litiges relatifs aux taxes de raccordements et aux taxes d'aménagement du réseau (dans et hors zone à bâtir) relèvent de la compétence des cantons, alors que ceux qui concernent les coûts d'utilisation du réseau incombent à l'EiCom. Par conséquent, la contestation d'une taxe de

raccordement au réseau électrique doit être portée par devant l'autorité administrative cantonale compétente.

On comprend de ce qui précède que le raccordement au réseau électrique est une tâche publique de compétence cantonale – comprenant la compétence de prélever une contribution publique par voie de décision – qui a été déléguée aux GRD. La question suivante que devra peut-être résoudre le TF est celle du fondement légal (existence et suffisance de la base légale) de cette délégation de compétence aux GRD, mais également de la contribution – sachant que l'objet et le sujet d'une contribution causale doivent figurer dans une loi au sens formel alors que le calcul de la taxe doit figurer dans une loi au sens matériel.

TF 1C_478, 479/2019 du 8 mai 2020

Résidences secondaires

Agrandissement et reconstruction : le cumul est contraire au droit fédéral

La commune de Samedan (GR) a autorisé la démolition de bâtiments existants et la reconstruction de deux bâtiments résidentiels avec garage sur une parcelle affectée en zone résidentielle 1. Cette autorisation a fait l'objet d'oppositions puis de recours de privés lesquels invoquent notamment une violation de la législation sur les résidences secondaires (art. 7 LRS). L'office fédéral du développement territorial (ARE) a également recouru contre le jugement du Tribunal administratif cantonal. Les causes sont jointes.

(3) La proportion de résidences secondaires dans la commune de Samedan excède 20%. Le projet prévoit la démolition du bâtiment existant de 125.10 m² construite avant le 11 mars 2012. Il s'agit donc d'un logement créé selon l'ancien droit en vertu de l'art. 10 LRS, lequel ne fait l'objet d'aucune restriction d'utilisation. Il peut ainsi être rénové, transformé et agrandi de 30% (art. 11 al. 3 LRS). A la place du bâtiment existant sont prévues une maison d'habitation en résidence principale de 430.95 m² assortie d'une

restriction d'utilisation au sens de l'art. 7 al. 1 lit. a LRS et une autre maison d'habitation sans restriction d'usage de 159.58 m2.

Selon la littérature et le défendeur, la possibilité d'agrandissement de 30% concerne non seulement les logements créés selon l'ancien droit mais également la reconstruction de logements créés selon l'ancien droit. Dit autrement, il serait possible de cumuler reconstruction et agrandissement. L'ARE conteste quant à lui le cumul de l'agrandissement et de la reconstruction en cela qu'il serait contraire au droit fédéral ; selon l'art. 11 al. 2 LRS, la reconstruction n'est possible que dans les limites des surfaces utiles préexistantes.

(4) Le texte de l'art. 11 al. 3 LRS n'autorise l'agrandissement que des « logements créés selon l'ancien droit », c'est-à-dire les logements qui existaient légalement au 11 mars 2012 ou qui étaient légalement approuvés à cette date (art. 10 LRS). L'art. 11 al. 2 LRS n'admet la reconstruction que dans les surfaces utiles principales existantes ; l'alinéa n'intervient alors que comme exception à ce règle générale pour les logements qui existaient déjà au moment de l'entrée en vigueur de l'art. 75b Cst. Une telle interprétation est confirmée par l'interprétation historique de l'art. 11 LRS (4.2). Une extension des possibilités d'agrandissement aux reconstructions serait par ailleurs contraire à l'art. 75b al. 1 Cst. ; le but de l'agrandissement n'est pas d'assurer une densification du bâti, mais à améliorer le confort de vie dans un bâtiment existant (4.3). Ainsi, le cumul de reconstruction et de l'agrandissement d'une résidence secondaire est contraire au droit fédéral.

Par conséquent, dans le cas d'espèce, le second bâtiment de 159.58 m2 aurait dû être autorisé avec une restriction d'usage en tant que résidence principale. Une autre alternative serait de redimensionner le nouveau logement à une surface maximale de 125.10 m2 pour le soumettre à l'art. 11 al. 2 LRS. Une troisième alternative consiste à ne pas démolir le bâtiment existant et l'agrandir de 30% au plus (6).

(5) L'agrandissement d'un logement créé sous l'ancien droit ou la reconstruction d'une tel logement (sans agrandissement) peut être en revanche combiné avec de nouveaux logements en résidence principale. Les logements qui ne peuvent être utilisés que comme résidence principale sont toujours autorisés en vertu de l'art. 7 LRS, indépendamment du fait que les logements de droit ancien soient simultanément agrandis ou reconstruits. Seul l'agrandissement d'un logement de droit ancien et la création simultanée d'un nouveau logement utilisable sans restriction n'est pas autorisé (art. 11 al. 4 LRS).

En cas de reconstruction d'une résidence secondaire, le Tribunal fédéral précise que l'identité du bâtiment doit être préservée. Il convient de juger si c'est le cas en tenant compte de toutes les circonstances, y compris notamment le lieu.

TF 1C_632/2018 du 16 avril 2020

**Plan général d'affectation de Montreux
Zone réservée et redimensionnement de la
zone à bâtir**

**Voir également TF 1C_449/2018 du 16 avril
2020 (recours admis) et TF 1C_398/2018 du
16 avril 2020 (recours rejeté)**

La commune de Montreux (VD) a établi un plan d'affectation et un règlement sur la police des constructions le 15 décembre 1972. Bien qu'encore en vigueur pour une partie du territoire communal, ce plan a été déclaré obsolète par le Tribunal fédéral en 2012 (TF 1C_361/2011 du 28 juin 2012). A cet égard le Tribunal fédéral précise que « la situation de la Commune de Montreux, qui depuis plus de trente ans ne se conforme pas au droit supérieur, s'avère aussi extraordinaire qu'incompréhensible » (4.3).

En 1985, une modification a été adoptée consistant en la création de zones agricoles et de zones intermédiaires ; elle comportait une réduction des zones à bâtir dans les hauts du territoire communal.

Après l'adoption de son Plan directeur communal en 2001, la commune de Montreux a initié la procédure de révision de sa planification pour la partie urbanisée de son territoire. Le projet de révision du plan général d'affectation (PGA), modifié à plusieurs reprises, a fait l'objet de diverses oppositions de propriétaires privés, puis de recours. L'Office fédéral du développement territorial (ARE) a également recouru contre le projet de PGA auprès du Tribunal cantonal (CDAP). Afin d'aboutir à un équilibre des réserves de zones à bâtir, le projet de PGA a été modifié par la création de deux zones réservées dans les secteurs de Maula Ferran et de la Saussaz. Elle introduit en outre, au sein de la zone de verdure initialement projetée, la distinction entre une zone de verdure urbaine, qui assure des poches de respiration dans le bâti, et une zone de verdure paysagère, considérée comme une zone de non bâtir. Ces modifications ont fait l'objet de recours de personnes privées à la CDAP. Celle-ci a rejeté le recours qui invoquait un excès de zones à bâtir.

Le jugement cantonal a fait l'objet d'un recours en matière de droit public de trois personnes privées. Le Tribunal fédéral admet le recours sur plusieurs griefs formulés, réforme l'arrêt cantonal et renvoie la cause à la commune de Montreux.

(5) Zones réservées et violation de l'art. 15 LAT.

Une zone réservée au sens de l'art. 27 LAT ne peut être prévue que pour autant qu'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose. Il s'agit d'une mesure visant à assurer la liberté de décision des autorités de planification; elle a pour effet, dans le but de ne pas entraver la planification future, de surseoir à l'application du droit applicable en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit.

La zone à bâtir ne peut être artificiellement réduite par l'adoption de zones réservées au sens de l'art. 27 LAT ; en effet, utilisé dans ce cadre, la zone réservée n'a pas été instituée pour garantir une future planification, mais a été intégrée au PGA en cours d'adoption. La

zone réservée ne repose pas non plus sur une modification sensible des circonstances qui justifierait de surseoir au droit applicable en en justifiant une prochaine planification.

La zone réservée butte en outre sur le principe de stabilité des plans. A l'échéance du délai (de cinq ans) de validité de la zone réservée, voire au terme de sa prolongation (pour trois ans), les surfaces concernées et provisoirement rendues inconstructibles redeviendront constructibles. Dit autrement, avant l'écoulement du délai de 15 prévu à l'art. 15 LAT, les parcelles concernées pourront être bâties sans autre forme d'examen ou de procédure. Au demeurant, le Plan directeur cantonal vaudois ne prévoit pas que la zone réservée soit un instrument de redimensionnement de la zone à bâtir – pour autant qu'une telle mesure soit légale (le Tribunal fédéral laisse cette question ouverte).

Par conséquent, dans le cadre de l'adoption d'une nouvelle planification générale, la création d'une zone réservée dans le seul but de contenir le surdimensionnement de la zone à bâtir, sans autre perspective de planification, apparaît contraire au droit fédéral, en particulier aux art. 15 et 27 LAT.

(6) Conformité de la zone constructible à l'art. 15 LAT.

Le Tribunal fédéral constate qu'il n'est pas évident de savoir à quel titre certains secteurs de la commune ont été pris en considération dans le cadre de l'examen de la conformité de la zone à bâtir communale à l'art. 15 LAT. La cause doit être renvoyée à la commune afin qu'elle procède à la détermination de la surface constructible en exposant avec précision les surfaces prises en compte, conformément aux exigences de l'art. 47 OAT.

(7) « Zone à occuper par plan de quartier ».

La notion de zone à occuper par plan de quartier n'existe pas en droit vaudois. Les périmètres qui sont ainsi désignés par les plans généraux d'affectation doivent être assimilés à un type de zone existant. Cette opération peut

conduire à traiter a posteriori une telle zone comme zone intermédiaire ou comme zone à bâtir. Lorsqu'un terrain remplit toutes les conditions d'un classement en zone à bâtir, il convient de l'affecter directement à la zone à bâtir ; en revanche, si le développement urbain n'est pas encore perceptible, les terrains en cause peuvent être rangés dans un territoire sans affectation spéciale, avec une fonction de réserve pour les 20 à 25 ans à venir.

Du point de vue de la planification et de l'affectation, les secteurs soumis à la légalisation préalable d'une planification de détail doivent être considérés comme constructibles et non pas comme une autre zone inconstructible au sens de l'art. 18 al. 2 LAT.

(9) Violation des art. 14 ss LAT dès lors que la planification ne concerne que « la partie urbanisée du territoire montreuisien ».

La commune de Montreux ne peut se contenter de régler la partie urbanisée, au risque d'aboutir, lors de l'adoption de la planification ultérieure, à des situations inextricables - comme l'épuisement du potentiel constructible par la première planification, au détriment des parcelles comprises dans la seconde. La situation pourrait également d'avérer incompatible avec le droit fédéral, spécialement s'agissant de l'évaluation d'ensemble des besoins prévisibles au sens de l'art. 15 LAT.

TF 1C_292/2019 du 12 mai 2020
Mise en conformité d'un terrain
d'aéromodélisme hors de la zone à bâtir
Application de l'art. 24 LAT.

Le Tribunal fédéral se prononce dans le cadre d'une procédure de mise en conformité d'un terrain d'aéromodélisme à Bulle (FR) – d'une procédure de régularisation a posteriori – situé en zone agricole (hors zone à bâtir). La procédure concerne plusieurs installations (piste en bitume dur, accès, places de stationnement, couvert, treillis de sécurité) ainsi que le changement d'affectation de la parcelle

(usage à des fins d'aéromodélisme plutôt qu'usage agricole).

(4.3) Les différents aménagements litigieux sont soumis à autorisation de construire en vertu de l'art. 22 al. 1 let. a LAT. Ils doivent au demeurant être autorisés par l'autorité cantonale compétente, conformément à l'art. 25 al. 2 LAT ; si tel n'est pas le cas, les décisions délivrées par une autorité qui n'est pas compétente sont nulles.

Le changement d'affectation doit lui aussi faire l'objet d'une autorisation, en application des art. 24 et 25 al. 2 LAT. L'utilisation de la parcelle en cause à des fins d'aéromodélisme ne relève pas d'une activité agricole et entraîne des effets sur l'environnement ; il appartient alors au canton d'assurer la police des constructions hors de la zone à bâtir et de statuer sur l'octroi d'une éventuelle autorisation de construire dérogoire.

Les art. 14 ss OACS ne permettent pas de penser qu'une parcelle située hors de la zone à bâtir peut inconditionnellement être utilisée et aménagée à des fins d'aéromodélisme, au mépris des conditions strictes définies en particulier à l'art. 24 LAT. Ce serait accorder aux dispositions édictées dans le domaine de la navigation aérienne une portée en matière d'aménagement du territoire qu'elles ne revêtent pas.

(5) Le Tribunal fédéral examine les conditions relatives à l'application de l'art. 24 LAT, en particulier le critère du caractère imposé par sa destination hors de la zone à bâtir de l'aménagement.

- L'implantation doit être **objectivement** imposée par sa destination hors de la zone à bâtir, pour des motifs techniques, des impératifs d'exploitation ou la nature du sol.
- L'implantation doit être **relativement** imposé par sa destination. Il n'est pas nécessaire qu'aucune autre emplacement ne puisse entrer en ligne de compte ; l'emplacement doit présenter des avantages objectifs et

particulièrement importants par rapport à d'autres emplacements. Ce critère implique une pesée de l'ensemble des intérêts en présence, pesée qui se recoupe avec celle imposée par l'art. 24 let. b LAT.

L'application du critère de l'art. 24 let. a LAT doit toutefois être stricte, dès lors qu'elle contribue à l'objectif de séparation du bâti et du non-bâti, de rang constitutionnel, qui constitue une préoccupation centrale de l'aménagement du territoire. Il convient d'être extrêmement restrictif dans l'admission de dérogations à la règle légale.

Il appartient à la partie requérante de fournir dans sa demande les éléments propres à démontrer que la condition du caractère imposé par sa destination de l'aménagement ou du changement d'affectation serait réalisée. En particulier, elle est tenue d'apporter l'étude de sites alternatifs (étude de variantes).

Le Tribunal fédéral relève que les arguments liés notamment à l'impact économique de l'acquisition d'une autre parcelle, le cas échéant, en zone à bâtir, ou encore l'impossibilité pour le recourant, à titre personnel, de faire voler ses appareils sur cette parcelle ("liberté personnelle dans ces loisirs"), ne sont en tant que tels pas pertinents.

***Note :** Le Tribunal fédéral ne tranche pas sur le principe la question de savoir si l'activité d'aéromodélisme n'est pas imposée par sa destination hors de la zone à bâtir. Il confirme toutefois qu'il n'est pas arbitraire de considérer, dans le cas d'espèce, qu'elle ne l'est pas - en particulier car la requérante n'a pas examiné d'emplacements alternatifs. Il n'est ainsi pas exclu qu'un terrain d'aéromodélisme puisse être aménagé en zone agricole, pour autant que le demandeur amène les éléments susceptibles de démontrer son caractère objectivement et relativement imposé par sa destination hors de la zone constructible. La Cour fédérale insiste toutefois une fois de plus sur l'importance du principe de séparation du bâti et du non-bâti.*

TF 1C_96/2019 du 27 mai 2020

Construction en zone agricole

Conservation des surfaces d'assolement (SDA)

Dans la commune de Vulliens (VD), un exploitant agricole dépose une demande préalable pour la construction sur une parcelle colloquée en zone agricole d'une stabulation libre destinée à l'élevage, d'une fosse à purin et d'un silo tour pour stocker le fourrage. A fait suite le dépôt deux demandes de permis de construire : la première porte sur la construction d'une stabulation libre d'engraissement et d'une fosse à purin hors sol, la seconde sur l'adjonction d'un silo tour d'une hauteur de 15 m et d'un diamètre de 610 cm. Ces demandes font l'objet d'une opposition des propriétaires en mains communes d'une parcelle voisine. L'opposition puis les recours sont successivement écartés. Le Tribunal fédéral confirme le jugement de la CDAP vaudoise et rejette le recours en matière de droit public introduit par les voisins.

(3) Sur le fond, les recourants invoquent une violation de l'art. 3 al. 2 LAT et des art. 26 et 30 OAT, s'agissant d'une prétendue atteinte à la préservation du quota cantonal de SDA.

(3.1) La Confédération a adopté un plan sectoriel au sens de l'art. 13 al. 1 LAT définissant la surface totale minimale d'assolement du territoire suisse et sa répartition entre les cantons. Les cantons doivent veiller à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zone agricole (art. 30 al. 1 OAT) et s'assurent que leur part de la surface totale minimale d'assolement soit garantie de façon durable (art. 30 al. 2 OAT). Selon la dernière adaptation de son plan directeur cantonal, le canton de Vaud disposait à fin 2016 d'une réserve de 61 ha de SDA par rapport au contingent du plan sectoriel fédéral. Selon le plan directeur cantonal (qui a force obligatoire pour les autorités), les constructions et installations agricoles hors de la zone à bâtir destinées à une activité conforme à la zone peuvent empiéter sur les SDA.

(3.2-3.3) Le projet empiète sur les SDA. Selon le Tribunal fédéral, l'art. 3 al. 2 let. a LAT ne proscriit pas purement et simplement la suppression des SDA, mais il y a lieu de tenir compte du conflit avec cette disposition dans le cadre d'une pesée générale des intérêts. Dès lors qu'une construction correspond aux besoins agricoles, le projet apparaît conforme à la zone agricole et n'implique partant aucun changement d'affectation. Aucune compensation des SDA ne saurait dès lors être imposée au constructeur. Pour autant, une prise en considération de l'inconvénient issu de l'atteinte aux SDA doit être garantie dans le cadre dans une pesée des intérêts touchés par le projet.

TF 1C_279/2019 du 9 avril 2020

Autonomie communale

Demande d'autorisation de construire pour la construction de deux villas jumelles et d'une villa individuelle en zone constructible dans la commune de Vufflens-le-Château (VD). Suite au recours d'un voisin, la CDAP du Tribunal cantonal vaudois annule la décision d'autorisation de construire en retenant que la surface constructible du bien-fonds n'était pas suffisante pour y implanter les trois bâtiments d'habitation projetés. Le Tribunal fédéral rejette le recours de la municipalité.

(1-2) La municipalité fonde sa qualité pour agir sur l'autonomie dont elle bénéficie en matière d'aménagement du territoire (art. 89 al. 2 lit. c LTF). La question de savoir si la commune est réellement autonome dans ce domaine relève du fond. Invoquant la violation de son autonomie, la municipalité soutient que la partie du bien-fonds soumise à l'aire forestière doit être prise en compte pour le calcul de la surface minimale prescrite par cette disposition, contrairement à ce qui prévaut pour le calcul du COS.

Note: Dans le cas de l'autonomie communale au regard de l'article 89 al. 2 LTF, l'examen de la qualité pour agir se confond avec l'examen au fond. S'agissant de la qualité pour agir, il suffit alors que la municipalité démontre qu'elle

dispose une certaine autonomie en matière d'aménagement du territoire ; sur le fond, elle doit en outre démontrer que le jugement du tribunal cantonal porte atteinte à son autonomie.

(2.1) Selon l'article 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par-là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales. En droit vaudois, les communes jouissent d'une autonomie lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire, et lorsqu'elles appliquent le droit des constructions (art. 139 al. 1 let. d Cst-VD).

Le droit vaudois ne règle pas précisément la question de la surface minimale d'une parcelle. En revanche, il prévoit que l'aire forestière n'entre pas dans le calcul des coefficients d'occupation et d'utilisation du sol. Le Tribunal fédéral considère que les communes bénéficient d'une autonomie quant à la surface minimale d'une parcelle, dans le cadre de la détermination du CUS et du COS.

Lorsqu'en réponse à une demande d'autorisation de construire l'autorité communale interprète son règlement en matière de construction et apprécie les circonstances locales, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'instance cantonale de recours contrôle avec retenue et doit respecter dans la mesure où la décision communale repose sur une appréciation adéquate des circonstances pertinentes. Malgré son plein pouvoir d'examen complet, l'instance de recours ne peut ainsi intervenir, et le cas échéant substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité communale, que pour autant que cette dernière ait dépassé son pouvoir

d'appréciation, notamment parce qu'elle est guidée par des considérations étrangères à la réglementation pertinente ou encore ne tient pas ou incomplètement compte des intérêts et autres éléments pertinents en présence, à l'instar des objectifs poursuivis par le droit supérieur, en particulier en matière d'aménagement du territoire. L'autorité de recours est tenue de sanctionner l'appréciation communale lorsque celle-ci contrevient au droit supérieur, viole les principes constitutionnels d'égalité de traitement et de proportionnalité ou encore apparaît objectivement insoutenable - et partant arbitraire.

TF 1C_145/2019 du 20 mai 2020

Régularisation de travaux illégaux

Art. 16a, 24c, 24d LAT

Proportionnalité de la mesure de remise en état

Arrêt destiné à la publication aux ATF

Une autorisation de construire pour la transformation d'un immeuble d'habitation en zone agricole a été délivrée dans la commune de Laupersdorf (SO). Une inspection des lieux a été entreprise par l'autorité cantonale qui a mis en évidence des irrégularités par rapport au projet autorisé, en particulier des extensions qui n'étaient pas prévues initialement (grenier agrandi et changement de hauteur des autres étages notamment). Un ordre de remise en état a été prononcé dès lors qu'une approbation a posteriori n'était pas envisageable. Le Tribunal rejette le recours des trois propriétaires de l'immeuble ; il renvoie à l'autorité cantonale seule la question de la fixation d'un nouveau délai pour le rétablissement de la situation conforme au droit.

(2) Application de l'art. 16a LAT.

La conformité de la zone agricole est une exigence indispensable en matière de logement ; celle-ci est évaluée uniquement sur la base de critères objectifs dans une vue d'ensemble du cas individuel. En l'espèce, il s'agit de la transformation d'un grenier afin de le rendre habitable, sachant qu'un premier projet approuvé quelques années plus tôt avait

admis un grenier sans isolation. En l'espèce, une transformation supplémentaire des pièces non chauffées, va au-delà de l'indispensable au sens des exigences en matière de logement définies à l'article 16a LAT ; la surface habitable admise auparavant était approximativement de 400 m², ce qui est suffisant. Cela est d'autant plus vrai lorsque la transformation est destinée à servir de logement non agricole aux enfants. Cela reviendrait à transformer de manière inadmissible la vieille partie du bâtiment en une véritable maison familiale. Le Tribunal fédéral ajoute qu'il n'est objectivement pas non plus indispensable d'installer des fenêtres dans le grenier ou d'isoler le toit.

(3) Application de l'art. 24c LAT

L'article 24c LAT n'est pas applicable aux anciennes habitations situées dans la zone agricole pour le logement de l'exploitant ou la partie existante du bâtiment qui est utilisée comme tel. Dans le cas présent, une transformation du bâtiment a été approuvée en 2012 en tant qu'habitation conforme à la zone. La procédure en cause est fondée sur le fait que le bâtiment continue à être utilisé en tant qu'habitation. Seule la transformation litigieuse du grenier est destinée à des fins non agricoles. Les recourants ne peuvent ainsi pas invoquer l'article 24c LAT au motif que l'utilisation résidentielle du bâtiment agricole est maintenue.

(4) Application de l'art. 24d LAT

Dans le cas d'espèce, l'article 24d LAT n'est pas applicable en cela que le permis de construire de 2012 autorisait le changement d'affectation pour une utilisation résidentielle conforme à la zone agricole ; l'article 24d LAT vise, selon son titre, les habitations sans rapport avec l'agriculture. Quand bien même l'article 24d LAT serait applicable, il ne serait pas applicable au cas d'espèce dès lors que la transformation d'un grenier sans isolation pièce habitable excède la nécessité pour un bâtiment d'habitation qui répond aux exigences contemporaines en matière de logement.

(5) Proportionnalité de la mesure de remise en état

Les constructions illicites en dehors de la zone à bâtir, qui ne peuvent être légalisées *a posteriori*, doivent en principe être supprimées (cf. ATF 136 II 359 c. 6). Toutefois, l'ordre de démolir des bâtiments déjà construits peut être exclu (en tout ou en partie) conformément au principe de proportionnalité. Si le constructeur n'est pas de bonne foi, il doit cependant tolérer que ses intérêts ne soient pas pris en compte par les autorités dans la pesée des intérêts à effectuer, ou seulement dans une mesure moindre. En l'espèce, les recourants savaient ou auraient dû savoir que les transformations litigieuses dans la zone agricole étaient soumises à autorisation. Au demeurant, les mesures ordonnées sont appropriées et nécessaires pour empêcher l'utilisation résidentielle non autorisée dans les combles (aptitude à garantir le rétablissement de la situation conforme au droit). L'intérêt public à rétablir la situation conforme au droit va à l'encontre des intérêts patrimoniaux des recourants ; même si le projet a été réalisé dans le volume du bâtiment existant, il ne constitue pas un écart mineur par rapport à ce qui est autorisé. A supposer que le montant d'environ 180'000 CHF soit nécessaire pour la construction et la remise en état, une telle somme est loin d'être si importante qu'elle l'emporterait sur l'intérêt public contradictoire.

TF 1C_604/2018 du 16 avril 2020

Autorisation de construire

Protection d'un biotope à batraciens

Art. 37a LAT et 43 OAT

Arrêt destiné à la publication aux ATF

A Kloten (ZH), A. exploite sans autorisation une station de collecte et de recyclage. Il obtient une autorisation de bâtir pour l'extension, la transformation et le changement d'affectation de bâtiments à usage commercial d'une ancienne carrière située en zone agricole. La décision a fait l'objet d'un recours de Pro Natura, admis par la Cour zurichoise en matière de constructions ; l'affaire est renvoyée afin d'approfondir le dossier s'agissant de la

protection d'un biotope à batraciens. Un objet de l'inventaire fédéral des sites de reproduction des batraciens d'importance n'a pas suffisamment été pris en compte. Le Tribunal cantonal puis le Tribunal fédéral rejettent le recours de A. La Cour fédérale renonce toutefois à renvoyer l'affaire en première instance ; elle procède immédiatement à l'examen de l'admissibilité du projet au regard des exigences de protection d'une biotope inscrit à l'inventaire des sites de reproduction des batraciens d'importance nationale.

(3.5) Nécessité d'une autorisation de construire

Le recourant prétend le changement d'affectation des bâtiments ne nécessitait pas d'autorisation.

La modification d'utilisation des installations passant d'une infrastructure de traitement de gravier et de béton à une station de collecte des déchets correspond à un changement complet d'affectation. Ces nouvelles utilisations entraînent des effets possibles sur l'environnement complètement différents. Au demeurant, il est évident que l'utilisation de la station de recyclage et de collecte ne correspond à aucun usage autorisé dans la zone agricole ; le projet contrevient alors aux objectifs de l'article 16 al. 1 LAT. Ce changement d'affectation doit être ainsi soumis à autorisation (dérogatoire dès lors que l'activité n'est pas conforme à la zone).

Le Tribunal fédéral constate que la demande de construction prévoit, outre le changement d'affectation, une extension, une transformation et une démolition. C'est ainsi à juste titre que l'instance précédente a déclaré que ces modifications structurelles n'auraient pas dû être effectuées sans autorisation même si l'utilisation était restée inchangée.

(4) Application des articles 37a LAT et 43 OAT

Dès lors qu'une autorisation de construire est nécessaire, il s'agit d'examiner si celle-ci peut être admise. Le Tribunal fédérale envisage l'application des articles 37a LAT et 43 OAT à

propos des constructions et installations à usage commercial sises hors zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone. Ces dispositions priment, dans leur champ d'application, les articles 24a LAT et 42 OAT.

L'article 43 al. 1 OAT pose certaines conditions au changement d'affectation et à l'agrandissement d'installations contraires à l'affectation de la zone, en particulier aucun nouvel impact sur l'environnement ne doit survenir et la nouvelle utilisation ne doit pas être contraire à une autre loi fédérale. En outre, l'article 43a OAT impose une pesée des intérêts (lit. e).

En l'espèce, la zone de Gwärfi est inscrite dans l'inventaire fédéral des sites de reproduction des batraciens d'importance nationale (objet fixe no ZH506 « Lehmgrube beim Gwerfihölzli » à l'annexe 1 de l'OBat). Certaines parties du sites font également partie d'un inventaire de la protection de la nature et du paysage du canton de Zurich (datant de 1980). Il apparaît que les installations litigieuses sont entièrement incluses dans le secteur A de protection – autrement dit le plan d'eau de reproduction et des surfaces naturelles et quasi naturelles attenantes (art. 2 OBat).

Jusqu'à présent, le Canton de ZH n'a pris aucune mesure afin de délimiter précisément le périmètre de protection, ni pris de mesures d'entretien comme l'exige l'OBat (délai de 7 ans dès l'inscription de l'objet à l'inventaire, selon l'art. 9 OBat). A ce propos, l'article 10 OBat prévoit « que les cantons n'ont pas pris de mesures de protection et d'entretien, ils veillent, par des mesures immédiates appropriées, à ce que l'état des objets fixes ne se détériore pas et à ce que la fonctionnalité des objets itinérants soit conservée » ; l'article 11 OBat ajoute que les « cantons veillent, chaque fois que l'occasion se présente, à ce que les atteintes déjà portées à l'objet soient réparées dans la mesure du possible ».

Dès lors que les installations sont situées dans le périmètre de l'objet protégé tel que défini par la Confédération, même en l'absence de délimitation précise par le canton, il est

possible d'examiner si le projet est compatible avec les objectifs de protection de l'article 6 OBat. En outre, le défaut d'entretien par le canton qui n'a jusqu'à présent rien entrepris afin de préserver le biotope est considéré comme une lacune grave ; selon l'OFEV, Il est important d'éviter un nouveau déclin de la qualité du biotope d'importance nationale, avec le risque conséquent de disparition des espèces d'amphibiens rares et très menacées pour lesquelles la zone inventoriée est vitale pour la survie.

Le Tribunal fédéral considère par conséquent que pour préserver le biotope conformément aux objectifs de protection et prévenir tout atteinte à l'objet protégé, il convient de procéder immédiatement à l'examen de l'admissibilité du projet compte tenu des exigences de protection de l'OBat. Attendre que le canton définisse les limites exactes ne serait qu'une perte de temps et irait à l'encontre d'un besoin d'action immédiat ; cela ne remet pas en cause la nécessité pour le canton de définir les limites exactes et les mesures de protection adéquates.

Il convient alors de renoncer, comme le prétend l'instance inférieure, à renvoyer le dossier en première instance pour compléter l'instruction ou attendre la délimitation par le canton.

(5) Conformité du projet à l'article 6 OBat

Le Tribunal fédéral examine si l'installation de recyclage n'est pas en conflit avec des intérêts prépondérants – si elle est compatible avec les objectifs de protection de l'article 6 OBat (ce qui a été mis en doute par l'instance inférieure dans la décision attaquée).

Le Tribunal fédéral arrive à la conclusion que le projet d'installation de recyclage n'est pas compatible avec la protection du biotope de reproduction des batraciens ; l'autorisation de construire déroge au sens de l'article 37a LAT et 43 OAT doit ainsi être refusée. Le changement d'affectation est contraire aux intérêts supérieurs de la conservation de la nature au sens de l'article 43a lit. e OAT.

Bien plus, la poursuite de l'exploitation en tant qu'installation de recyclage est contraire à la loi fédérale et n'est pas (plus) justifiable, compte tenu également des dommages ou de la dégradation déjà causés à la zone de reproduction des batraciens. Aucun motif dérogatoire au sens de l'article 7 OBat n'est applicable en l'espèce : une installation de recyclage n'est pas imposée par sa destination en dehors de la zone à bâtir et doit être réalisée dans la zone constructible.

Compte tenu de ce qui précède, il appartient à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de construire de prononcer les mesures de rétablissement de la situation conforme au droit.

TF 1C_544/2019 du 3 juin 2020

Refus d'autorisation de construire

Art. 18a al. 4 LAT

Esthétique

Arrêt destiné à la publication aux ATF

Démolition et reconstruction d'une ancienne maison d'habitation à Cossonay et construction de deux bâtiments de cinq logements chacun. Les pans sud des toitures sont recouverts de panneaux photovoltaïques. La municipalité refuse l'autorisation de construire aux motifs que l'orientation des faîtes ne respectait pas le règlement communal et que, cumulés au bâtiment déjà existant, ces deux immeubles supplémentaires dénaturaient le site et cassaient l'harmonie du bâti existant.

Rejetant le recours du demandeur, la CDAP du Tribunal cantonal vaudois a considéré que le projet n'était, d'une part, pas conforme à la réglementation communale concernant l'orientation des faîtes et l'esthétique. D'autre part, elle a conclu que les conditions de l'octroi d'une dérogation n'étaient pas réunies. Le Tribunal fédéral admet le recours du demandeur ; la cause est renvoyée au Tribunal cantonal pour nouvelle décision.

(3) Violation de l'article 18a LAT, application arbitraire du droit cantonal et communal. Mauvaise application de la clause d'esthétique.

(3.1) A teneur de l'article 18a al. 4 LAT, l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur des constructions existantes ou nouvelles l'emporte en principe sur les aspects esthétiques. Cette disposition est directement applicable et s'applique partout où il faut examiner des questions d'intégration architecturale ou de clause générale d'esthétique dans le cadre d'une demande d'autorisation de construire des installations solaires. Cette règle a pour conséquence qu'en cas de pesée des intérêts, celui à promouvoir l'énergie solaire l'emporte en principe. Le refus de l'autorisation de construire pour des considérations esthétiques n'est dès lors admissible que dans des cas très exceptionnels et devra être particulièrement bien justifié par la présentation et la discussion des intérêts opposés jugés prépondérants dans le cas concret, une mention générale ("mauvaise intégration" ou "nuit à l'apparence") ne suffisant pas.

Le Tribunal fédéral ne saurait résoudre la question de la constitutionnalité de l'article 18 al. 4 LAT, compte tenu de la compétence des cantons en matière d'aménagement du territoire, dès lors que cette compétence lui échappe en vertu de l'article 190 Cst. Il admet toutefois que la Confédération peut, à titre exceptionnel, édicter des dispositions concrètes applicables dans le cas d'espèce lorsqu'elles sont nécessaires à la réalisation d'intérêts essentiels ; tel est notamment le cas lorsqu'il s'agit de l'importance à donner à la production d'énergie solaire.

(3.2) La Cour fédérale laisse ouverte la question de savoir si la portée de l'article 18a al. 4 LAT peut proscrire une réglementation cantonale ou communale qui, pour des seuls motifs d'esthétique, va systématiquement à l'encontre de l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire. Il se borne à constater que l'application de cette disposition a en l'occurrence été omise à tort par la cour cantonale. Or, les autorités sont tenues de prendre en considération cette disposition de droit fédéral. Il apparaît que l'édification des bâtiments avec des faîtes orientés est-ouest permet d'optimiser la production d'énergie solaire hivernale au point d'atteindre l'autonomie énergétique

indispensable pour la certification Minergie-A. Une orientation nord-sud ferait baisser cette production de 30 %. A l'évidence, l'interprétation du règlement communal comporte des enjeux qui tombent sous le coup de l'art. 18a al. 4 LAT. Ainsi, l'interprétation du droit communal à la lumière du droit supérieur - en l'occurrence l'art. 18a al. 4 LAT - doit être celle qui fait prévaloir les intérêts à l'utilisation de l'énergie solaire sur les aspects esthétiques. En l'espèce, le projet apparaît conforme au règlement communal (l'orientation des faîtes n'est pas contraire au droit cantonal interprété conformément au droit fédéral).

(4) Esthétique de la construction. Le Tribunal fédéral admet que La problématique du caractère massif du projet est effectivement légitime sous l'angle des considérations esthétiques. Cet aspect n'a été envisagé que du point de vue de l'orientation des faîtes – laquelle est conforme à la réglementation communale.

L'appréciation de l'esthétique doit également être évaluée au regard de l'article 18a al. 4 LAT. Cette disposition ne signifie pas que l'autorité communale doive approuver tout projet comportant une installation solaire en toiture et quelle que soit son esthétique. Elle signifie que les parties du projet justifiées par le recours à l'énergie solaire ne sauraient en principe être écartées pour des motifs d'esthétique – sauf alternative raisonnable. En revanche, si l'effet inesthétique du projet résulte d'autres considérations que l'énergie solaire, il s'agit de l'envisager indépendamment de l'article 18a al. 4 LAT. L'affaire est renvoyée pour examiner ce point.