

# VD\_OMNI AC.2023.0423 vom 31. März 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-03-31, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2023.0423](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0423)

FR: VD\_OMNI AC.2023.0423 du 31 mars 2025

IT: VD\_OMNI AC.2023.0423 del 31 marzo 2025

## Regeste

Office fédéral de l'environnement OFEV/Municipalité de Noville, Direction générale du territoire et du logement, Direction générale de l'environnement DGE-BIODIV, A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_ | Transformation/reconstruction d'un bâtiment existant sur une parcelle figurant à l'inventaire des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (Grangettes). Recours déposé par l'OFEV contre le permis de construire et les autorisations cantonales rendus 9 ans auparavant. Qualité pour agir de l'OFEV reconnue (consid. 2). Recevabilité du recours admise en raison de l'existence d'une obligation, non respectée en l'espèce, de notification de cette décision à l'OFEV et au vu des intérêts en jeu (consid. 3). Constat de la nullité du permis faute d'autorisation de l'ancien SDT, la parcelle étant située hors zone à bâtir (hameau des Grangettes) (consid. 4). Rappel du régime légal strict découlant de l'art. 78 al. 5 Cst.; s'agissant d'une reconstruction, elle n'aurait pas dû être autorisée dans le site marécageux (consid. 7). Conflit avec la protection découlant d'un autre inventaire (réserve d'oiseaux d'eau et migrateurs; consid. 8). Irrecevabilité de la conclusion tendant à la remise en état, qui n'est pas l'objet de la décision attaquée (consid. 11). Recours admis dans la mesure de sa recevabilité, annulation de l'autorisation de la DGE et constat que l'autorisation municipale est nulle. Recours pendant au TF 1C\_250/2025.

## Erwägungen

### E. 1

Le recours formé par l'OFEV est dirigé à l'encontre de la décision de la municipalité le 24 juillet 2013 délivrant une autorisation de construire et à l'encontre de la synthèse CAMAC comprenant les autorisations spéciales délivrées par les instances cantonales le 17 juillet 2013. Le Tribunal examinera tout d'abord la recevabilité du recours.

### E. 2

LPN, introduit le 1<sup>er</sup> février 1996 (FF 2005 5041, p. 5067). Elle confère à l'office compétent le droit de recourir en matière de LPN sur les décisions prises en exécution de tâches fédérales. Contrairement aux autres lois fédérales instaurant un droit de recours des offices fédéraux dans le domaine de l'environnement (voir art. 56 al. 1 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement [LPE; RS 814.01], art. 67a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux [LEaux; RS 814.20], art. 46 al. 2 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts [LFo; RS 921.0] et art. 29 al. 1 de la loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'application du génie génétique au domaine non humain [LGG; RS 814.91] qui prévoient que l'office compétent est habilité à user de toutes les voies de recours prévues par le droit fédéral et le droit cantonal contre les décisions rendues par des autorités cantonales en "application de la présente loi ou de ses dispositions [ ou: actes] d'exécution"), l'art. 12g al. 2 LPN contient une formulation différente s'agissant des

décisions concernées. Il renvoie en effet aux décisions cantonales au sens de l'art. 12 al. 1 LPN, ce qui indique que l'habilitation concerne exclusivement le recours contre les décisions prises dans l'accomplissement de tâches de la Confédération selon les art. 78 al. 2 Cst. et 2 LPN (Grodecki/Pfeiffer, in Moor/Favre/Flückiger (éd.), *Loi sur la protection de l'environnement*, Berne 2010, n. 9 ad art. 56 LPE). L'art. 2 LPN définit ce qu'il faut entendre par l'accomplissement d'une tâche de la Confédération au sens de l'art. 78 al. 2 Cst. Cet article n'est toutefois pas exhaustif. Selon une jurisprudence constante, une tâche fédérale peut également exister lorsqu'une autorité cantonale a pris une décision, par exemple lors de l'octroi d'une dérogation au droit de l'aménagement du territoire selon l'art. 24 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) (ATF 112 Ib 70 consid. 4b). L'autorisation de défrichement est expressément mentionnée à l'art. 2 al. 1 let. b LPN (ATF 121 II 190 consid. 3c/cc). La protection des biotopes selon les art. 18 ss LPN est une tâche fédérale confiée aux cantons (ATF 133 II 220 consid. 2.2). Il en va de même pour l'autorisation d'interventions techniques dans un cours d'eau selon les art. 8 ss de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP; RS 923.0) ou l'octroi d'autorisations relevant du droit de la pêche (ATF 110 Ib 160 consid. 2). Font également partie des tâches fédérales la protection des eaux et la garantie de débits résiduels convenables (TF 1C\_262/2011 du 15 novembre 2012 consid. 1.1, non publié dans: ATF 139 II 28), la protection des marais et des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (ATF 118 Ib 11 consid. 2e) ainsi que des mammifères et des oiseaux sauvages (ATF 136 II 101 consid. 1.1), même si ce sont les autorités cantonales ou communales qui décident. La condition pour l'existence d'une "tâche fédérale" est donc en premier lieu que la décision attaquée concerne une matière juridique qui relève de la compétence de la Confédération et qui est régie par le droit fédéral. Le droit de recours de l'OFEV est considéré comme abstrait: il n'est pas nécessaire pour l'office concerné de démontrer un intérêt particulier à contester la décision (ATF 136 II 359 consid. 1.2; Keller, *Commentaire LPN*, 2<sup>ème</sup> éd. 2019, n. 5 ad art. 12g LPN, p. 359). Il permet par ailleurs à l'office de contester non seulement les décisions cantonales de dernière instance, mais également celles des instances inférieures. La qualité pour agir sur le plan cantonal n'est donc pas limitée à la dernière instance et existe pour toutes les autorités cantonales précédentes (Bovey, *op. cit.*, n. 18 ad art. 111 LTF; Keller, *op. cit.*, n. 7 ad art. 12g LPN, p. 359 s.; FF 1991 III 1151, p. 1157). Il s'agit toutefois d'une faculté donnée à l'autorité fédérale, qui n'est pas obligée d'épuiser les instances cantonales. Une renonciation à recourir devant une instance cantonale ne privera pas l'autorité fédérale de son droit de recourir devant les instances cantonales ultérieures ou devant le Tribunal fédéral. Par conséquent, l'office n'a pas non plus d'obligation de participer à la procédure antérieure (ATF 136 II 359 consid. 1.2; 116 Ib 418 consid. 3h; voir aussi arrêt TF 1C\_184/2021 du 23 septembre 2021 consid. 2.3; Tanquerel, *op. cit.*, p. 772; Bovey, *op. cit.*, n. 22 ad art. 111). Les art. 12g al. 2 et 12 al. 1 LPN ne mentionnent que les décisions des autorités cantonales. Chaque canton est toutefois libre d'organiser les compétences de ses autorités comme il l'entend. Dans le canton de Vaud, l'art. 114 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) prévoit que la compétence de délivrer les permis de construire appartient à la municipalité. L'intervention de la commune dans ce domaine ne porte toutefois pas préjudice au droit des autorités fédérales de recourir contre les décisions des autorités inférieures, qu'elles soient communales ou cantonales (voir, pour la LPE: Grodecki/Pfeiffer, *op. cit.*, n. 15 ad art. 56 LPE). c) Au niveau cantonal, selon l'art. 75 let. b de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), a qualité pour former recours toute autre

personne ou autorité que la loi autorise à recourir. d) Il résulte de ce qui précède que l'OFEV, en tant qu'office fédéral compétent pour l'exécution de la LPN en matière de protection de la nature et du paysage (art. 23 al. 1 let. a et al. 2 de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage [OPN; RS 451.1]), est l'office compétent au sens de l'art. 12g LPN pour se plaindre des décisions cantonales et communales en cette matière (cf. ég. TF 1C\_86/2020 du 22 avril 2021 consid. 6.1; Tanquerel, op. cit., p. 772). La qualité pour recourir doit lui être reconnue même s'il n'a pas formé opposition dans la procédure préalable aux décisions litigieuses. L'office intervient par ailleurs dans des domaines recouvrant la définition de tâche de la Confédération, singulièrement la protection des marais et des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale, ainsi que des mammifères et des oiseaux sauvages. La qualité pour recourir à l'encontre des actes attaqués doit partant lui être reconnue.

### **E. 3**

Il convient ensuite d'examiner si l'OFEV pouvait encore contester dans son recours des actes qui sont datés de plus de 9 ans au moment du dépôt du recours. A ce sujet, l'OFEV se prévaut de l'absence totale de notification des actes litigieux, qui ne lui auraient été communiqués qu'à sa demande le 2 novembre 2023, en violation en particulier des art. 24g LPN, 27 al. 2 let. e et f OPN et 46 OAT. Il convient dès lors de se pencher sur l'existence d'une obligation de notification des autorisations cantonales spéciales et du permis de construire. a) aa) Selon l'art. 95 al. 1 LPA-VD, le recours au Tribunal cantonal s'exerce dans les 30 jours dès la notification de la décision ou du jugement attaqués. La question du respect du délai de recours et de ses conséquences dépend directement de l'existence d'une obligation des autorités de notifier leurs décisions. En l'absence d'obligation de communiquer les décisions cantonales des instances inférieures à l'OFEV, il ne serait pas admissible d'admettre un recours de l'OFEV après l'écoulement du délai de recours cantonal ordinaire, quand bien même l'office ne se serait pas vu notifier la décision (Grodecki/Pfeiffer, op. cit., n. 31 ad art. 56 LPE; Loretan, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2 e éd., Zurich 1996, état mars 2002, n. 16 ad art. 56 LPE). bb) Selon l'art. 112 al. 4 LTF, dans les domaines où les autorités fédérales ont qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, le Conseil fédéral détermine quelles décisions les autorités cantonales doivent leur notifier. Selon le Message concernant la révision totale de la procédure judiciaire fédérale du 28 février 2001, les décisions cantonales ne devront en principe pas être communiquées d'office aux autorités fédérales, sauf dans les cas spécifiés par une ordonnance du Conseil fédéral. Une obligation de communiquer toute décision aux autorités fédérales ne pourra être prévue que de manière très ponctuelle, par exemple lorsque la mise en œuvre de normes particulièrement délicates est en cause (FF 2001 4000, sp. 4147). Sur cette base, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance fédérale du 8 novembre 2006 concernant la notification des décisions cantonales de dernière instance en matière de droit public (RS 173.110.47), qui fait obligation aux autorités cantonales de notifier sans délai et gratuitement aux autorités fédérales ayant qualité pour recourir les décisions de dernière instance qui peuvent être attaquées devant le Tribunal fédéral, notamment par un recours en matière de droit public (art. 1 al. 1 let. c). Selon cette ordonnance, une obligation de notification n'existe que pour les décisions de dernière instance cantonale (voir aussi ATF 136 II 359 consid. 1.2). Le Message précité n'exclut toutefois pas d'obliger des autorités cantonales inférieures à communiquer leurs décisions aux autorités fédérales (Bovey, op. cit., n. 66-68 ad art. 112). cc) L'art. 27 al. 1 et 2 OPN, intitulé " Communication des textes légaux et des décisions " prévoit que les cantons communiquent à l'OFEV, l'OFC

(Office fédéral de la culture) ou à l'OFROU (Office fédéral des routes) leurs actes normatifs concernant la protection de la nature, la protection du paysage et la conservation des monuments historiques (al. 1). Les autorités compétentes communiquent en outre à l'OFEV les décisions suivantes (al. 2): "a. exceptions relatives aux dispositions de la protection des espèces (art. 22, al. 1 et 3, LPN; art. 20, al. 3); b. suppression de la végétation des rives (art. 22, al. 2 et 3, LPN); c. décisions de constatation dans le domaine de la protection des biotopes et des espèces (art. 14, al. 4); d. décisions concernant la remise en état (art. 24e LPN); e. décisions concernant les constructions, les installations et les modifications de la configuration du terrain dans les biotopes d'importance nationale (art. 18a LPN) ou les sites marécageux (art. 23b LPN); f. approbation de plans d'affectation (art. 26 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire) s'ils portent atteinte à des paysages, des sites naturels, des biotopes ou des sites marécageux d'importance nationale." L'art. 27 al. 2 let. e OPN a été introduit par le ch. II 1 de l'ordonnance du 2 février 2000 relative à la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision, et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2000 (RO 2000 703). Cet article impose aux autorités cantonales de communiquer à l'OFEV une série de décisions relatives aux constructions dans les biotopes et sites marécageux. Quant à l'art. 27 al. 2 let. f OPN, qui porte sur l'approbation des plans d'affectation, il a été introduit par le ch. II de l'ordonnance du 2 avril 2014 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014 (RO 2014 909). L'objectif poursuivi par l'art. 27 al. 2 OPN est d'assurer un droit de recours effectif des offices fédéraux, dans le contexte d'un besoin d'amélioration de la surveillance fédérale dans le domaine de la protection du paysage et de la nature. Cet objectif trouve sa source dans le rôle de surveillance de la Confédération vis-à-vis des cantons, prévu à l'art. 24g al. 1 LPN depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2014 et, de manière générale, à l'art. 49 al. 2 Cst. (Martenet, in : Martenet/Dubey (éd.), Commentaire romand de la Constitution fédérale, 2021, n. 66 ss ad art. 49 Cst.; Biaggini, BV Kommentar, 2<sup>e</sup> éd., Zurich 2017, n. 26 ad art. 49; cf. ég. TF 1C\_672/2020 du 2 septembre 2021 consid. 2.2 et les références citées). L'obligation de notification découlant de l'art. 27 al. 2 OPN va plus loin que celle de l'ordonnance fédérale du 8 novembre 2006 concernant la notification des décisions cantonales de dernière instance en matière de droit public. Cet article s'adresse en effet à toutes les autorités compétentes, à savoir également aux autorités cantonales inférieures (Keller, op. cit., n. 8 ad art. 12g LPN; voir aussi Tanquerel, op cit., p. 773). Il en est ainsi également dans le domaine de l'aménagement du territoire, où le Tribunal fédéral est arrivé à la même solution s'agissant de l'obligation de notifier une décision d'approbation d'un plan d'affectation sur la base de l'art. 46 OAT (voir arrêt TF 1C\_672/2020 du 2 septembre 2021 consid. 2.2, où le Conseil d'Etat tessinois avait omis de notifier à l'ARE un plan d'affectation n'ayant pas fait l'objet d'un recours cantonal). b) En l'espèce, lors de l'octroi du permis de construire en 2013, l'art. 27 al. 2 let. e OPN était applicable et les autorités vaudoises étaient donc en principe tenues de notifier leurs décisions à l'OFEV. La municipalité et la DGE ont donc procédé en violation du droit fédéral et l'office est autorisé à se prévaloir d'un défaut de notification des décisions litigieuses lors de leur adoption. aa) Selon l'art. 44 LPA-VD, les décisions sont en principe notifiées à leurs destinataires sous pli recommandé ou par acte judiciaire (al. 1). Si les circonstances l'exigent, notamment lors de décisions rendues en grand nombre, l'autorité peut notifier ses décisions sous pli simple ou sous une autre forme. La notification doit dans tous les cas intervenir par écrit (al. 2). L'autorité peut notifier ses décisions par voie de publication du dispositif dans la Feuille des avis officiels à une partie dont le lieu de séjour est inconnu (al. 3 let. a) ou à un grand nombre de participants qui ne

peuvent pas être identifiés sans frais excessifs (al. 3 let. b). Une notification irrégulière ne doit en principe entraîner aucun préjudice pour les parties (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2; voir, en droit fédéral, art. 49 LTF et 38 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA; RS 172.021]). S'il s'agit d'un acte émanant d'une autorité, le fardeau de la preuve de la notification et de sa date incombe en principe à l'autorité qui entend en tirer une conséquence juridique (ATF 122 I 97 consid. 3b). L'autorité supporte ainsi les conséquences de l'absence de preuves en ce sens que si la notification ou sa date sont contestées, et qu'il existe effectivement un doute à ce sujet, comme cela peut se présenter lors de la notification d'un acte sous pli simple, il y a lieu de se fonder sur les déclarations du destinataire de l'envoi (ATF 103 V 63 consid. 2 et 3). Cela ne suffit pas encore au constat que le recours a été déposé en temps utile. Il y a donc lieu d'examiner, d'après les circonstances du cas concret, si la partie intéressée a réellement été induite en erreur par l'irrégularité de la notification et a, de ce fait, subi un préjudice. Il convient à cet égard de s'en tenir aux règles de la bonne foi qui imposent une limite à l'invocation du vice de forme. En vertu de ce principe, la partie intéressée est tenue de se renseigner sur l'existence et le contenu de la décision dès qu'elle peut en soupçonner l'existence, sous peine de se voir opposer l'irrecevabilité d'un éventuel moyen pour cause de tardiveté (ATF 139 IV 228 consid. 1.3; 111 V 149 consid. 4c; TF 1C\_268/2021 du 26 novembre 2021 consid. 2.1; 2C\_884/2019 du 10 mars 2020 consid. 7.2). Selon la jurisprudence, un recours d'un office fédéral est recevable s'il a été déposé trente jours après la notification de la décision cantonale, elle-même notifiée à l'office fédéral recourant à sa demande avec deux mois de retard (TF 6A.75/2003 du 5 décembre 2003 consid. 1). L'ARE a également été admis à recourir en novembre 2019 contre une décision d'approbation d'un plan d'affectation datant de mars 2015 alors que cette décision ne lui avait pas été notifiée par le Conseil d'Etat (TF 1C\_672/2020 du 2 septembre 2021 consid. 2 et 3). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a considéré qu'il n'appartenait pas à l'ARE de parcourir les feuilles officielles des différents cantons à la recherche d'éventuelles décisions relatives à la délimitation des zones à bâtir (consid. 3.2). Le fait que l'ARE s'était vu notifier des arrêts de la dernière instance de recours cantonale rendus à l'encontre du plan d'affectation concerné n'était pas déterminant car il s'agissait d'arrêts de renvoi, donc de décisions incidentes au sens de l'art. 93 LTF. L'ARE pouvait se limiter à prendre connaissance du dispositif de ces arrêts et, sans violer le principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.) et sans s'exposer au reproche de grave négligence procédurale, n'était pas tenu d'examiner ces affaires plus avant, considérant qu'un recours au Tribunal fédéral paraissait d'emblée irrecevable au vu de la nature incidente de ces décisions (consid. 3.4). L'examen du bien-fondé du recours au regard du principe fondamental de la séparation du bâti et du non-bâti l'emporte sur la sécurité du droit (consid. 3.5). bb) Dans le cas présent, rien ne permet de retenir que l'OFEV aurait eu connaissance des décisions entreprises, ou de leur contenu, avant leur communication par courriel le 2 novembre 2023. En particulier, le fait que divers arrêts aient été rendus précédemment par la CDAP concernant le secteur des Grangettes, mais en lien avec d'autres parcelles du site, ne peut pas fonder une violation de son devoir de se renseigner qui pourrait aujourd'hui être opposée à l'OFEV. On ne saurait attendre de l'office fédéral concerné qu'après notification d'un arrêt relatif à un secteur, il procède à un examen étendu des constructions de toutes les parcelles alentour afin de déterminer si celles-ci ont fait l'objet de décisions qui ne lui ont pas été notifiées. Il en est de même s'agissant de l'arrêt rendu par la CDAP le 24 décembre 2015 (AC.2015.0026) dont se prévaut la municipalité. Selon elle, l'OFEV aurait dû recourir contre les décisions litigieuses à la suite du prononcé de cet arrêt, qui portait sur d'autres

parcelles du site des Grangettes. Cela étant, la municipalité perd de vue que, dans la mesure où la cause précitée concernait un cas d'assujettissement à la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11), cette question n'entraîne pas dans les compétences de l'OFEV qui ne s'est, à juste titre, pas vu notifier l'arrêt. Le simple fait que d'autres offices fédéraux ont été destinataires de l'arrêt ne permet pas de retenir automatiquement que l'OFEV en avait connaissance, ni que ces offices auraient dû le transmettre à l'OFEV qui n'était pas concerné par l'objet de l'affaire. On ne peut donc aujourd'hui reprocher à l'OFEV de n'avoir pas recouru à l'encontre des décisions litigieuses immédiatement après le prononcé de cet arrêt du 24 décembre 2015 par la CDAP. Au surplus, contrairement à ce que soutiennent les constructeurs, il n'est pas pertinent que l'OFEV ait eu connaissance du contenu du PAC n° 291 dans le cadre de son intervention dans la procédure de recours au Tribunal fédéral de 1999 au sujet du chantier naval (voir arrêt du TF 1A.14/1999 du 7 mars 2000, publié sous la référence cantonale AC.1998.0067). Le PAC ne pose pas de réglementation de détail et n'apparaît pas manifestement contraire au droit fédéral s'agissant des prescriptions qu'il pose pour le secteur du hameau des Grangettes, au demeurant pas au cœur de l'affaire soumise au Tribunal fédéral. Il est encore relevé que les documents reçus régulièrement par l'OFEV en lien avec l'obligation qui incombe aux cantons de rendre compte de l'état de la protection des zones alluviales, des sites marécageux et des sites de reproduction de batraciens (cf. art. 3 al. 1, art. 5 et 10 de l'ordonnance fédérale du 28 octobre 1992 sur les zones alluviales [Ordonnance sur les zones alluviales; OZA; RS 451.31]; art. 3 al. 1, art. 5 et 10 de l'ordonnance fédérale du 1<sup>er</sup> mai 1996 sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale [OSM; RS 451.35]; art. 5 al. 1 et 2, art. 8 et 13 de l'ordonnance fédérale du 15 juin 2001 sur la protection des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale [OBat; RS 451.34]) font uniquement état d'éléments généraux en lien avec la protection de ces sites et ne contiennent aucun détail relatif aux nouvelles constructions (cf. rapports des années 2018 et 2021 dans le cadre des enquêtes OFEV). Ils ne permettent dès lors pas non plus de fonder un devoir de l'OFEV de se renseigner plus avant, en tout cas s'agissant d'actes d'exécution tels qu'un permis de construire, sur le développement du secteur en question et de faire partir un délai de recours. Il s'ensuit que, bien que formé plusieurs années après leur prononcé, le recours contre les décisions des 17 et 24 juillet 2013 a été déposé en temps utile. L'importance des biens juridiques protégés, constatée par plusieurs inventaires fédéraux et cantonaux consacrant des objets d'importance nationale, voire internationale, a pour conséquence que leur protection l'emporte sur la sécurité du droit. Il convient donc d'entrer en matière sur le fond dans le cadre du recours déposé à l'encontre du permis de construire et des autorisations cantonales y relatives.

#### **E. 4**

La DGTL considère que le permis de construire octroyé le 24 juillet 2013 est nul faute de délivrance d'une autorisation spéciale par l'autorité cantonale compétente pour les constructions hors zone à bâtir. a) Au sens de l'art. LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1). L'autorisation est délivrée si (al. 2) la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (let. a) et si le terrain est équipé (let. b). L'art. 103 LATC prévoit qu'aucun travail de construction ou de démolition, en surface ou en sous-sol, modifiant de façon sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment, ne peut être exécuté avant d'avoir été autorisé (al. 1). Aux termes de l'art. 25 al. 2 LAT, pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente

décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. Dans ce cadre, l'art. 120 al. 1 let. a LATC, prévoit que les constructions hors des zones à bâtir ne peuvent être construites, reconstruites, agrandies, transformées ou modifiées dans leur destination, sans autorisation spéciale; l'autorité compétente est le département cantonal (cf. art. 81 al. 1 et 121 let. a LATC). Dans le canton de Vaud, la DGTL (respectivement l'ancien SDT dans le cas présent) est l'autorité compétente selon l'art. 25 al. 2 LAT pour décider si les projets situés hors de la zone à bâtir sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée (cf. art. 4 al. 3 let. a LATC). Sans autorisation cantonale préalable, un permis de construire délivré par une commune hors de la zone à bâtir ne peut déployer aucun effet. Il est radicalement nul (ATF 132 II 21 consid. 3.2.2; 111 Ib 213 consid. 5; TF 1C\_537/2011 du 26 avril 2012 consid. 2.2.1; CDAP AC.2019.0203 du 2 juin 2020 consid. 3a et les références citées). b) La construction litigieuse est sise en zone de hameaux. Il convient d'examiner en premier lieu le régime juridique qui est applicable à cette zone. aa) Selon l'art. 14 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (al. 1); ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (al. 2). Cette disposition pose le principe fondamental de la séparation entre secteur bâti et non bâti. Les zones à bâtir sont définies par l'art. 15 LAT, les zones agricoles par l'art. 16 LAT, les zones à protéger par l'art. 17 LAT. Outre cela, le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation (art. 18 al. 1 LAT) et ainsi subdiviser, modifier, combiner et compléter les types de base du droit fédéral (zone de construction, zone agricole et zone de protection). Toutefois, ces zones doivent respecter la distinction fondamentale entre les zones constructibles et non constructibles et donc être affectées soit à la zone à bâtir, soit à la zone qui n'est pas à bâtir (cf. ATF 143 II 588 consid. 2.5.1 in RDAF 2018 I 351; cf. aussi Muggli, in Aemisegger, Moor, Ruch, Tschannen [éds], Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, n° 11 ad art. 18 LAT). Cela étant, le terme de zone "à bâtir" ne doit pas faire croire, par opposition, qu'il est impossible de construire dans les zones qui ne sont pas "à bâtir". Dans ces dernières, les constructions ne sont pas exclues a priori, mais ne sont admises que si elles sont conformes à l'affectation de la zone – art. 22 LAT –, ou que si leur implantation est imposée par leur destination, et encore à la condition qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose – art. 24 LAT – (cf. CDAP AC.2019.0049 du 2 juillet 2020 consid. 2b/cc et les nombreuses références citées). Des zones nouvellement définies au sens de l'art. 18 LAT se révèlent notamment adéquates lorsque doit être pris en considération, en zone non constructible, un besoin spécifique d'affectation, ou, à l'inverse, en zone constructible, un besoin particulier de protection (Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, n. 4 ad art. 18, p. 429). Ainsi, les autres zones de l'art. 18 LAT destinées à répondre à des besoins spécifiques hors des zones à bâtir, telles que les zones de maintien de l'habitat rural ou d'extraction, ou celles qui englobent de grandes surfaces non construites, comme les aires de délasserment ou les zones réservées à la pratique de sports ou de loisirs en plein air (ski, golf, etc.), sont en principe imposées par leur destination à l'emplacement prévu par le plan d'affectation; elles sont clairement à l'extérieur des zones à bâtir de l'art. 15 LAT et, sous réserve de leur affectation spécifique, obéissent au régime de la zone non constructible (TF 1C\_483/2012 du 30 août 2013 consid. 3.2 et références citées). bb) La possibilité, pour les cantons, de délimiter des zones de hameaux a été introduite dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1989, entrée en vigueur le 20 octobre 1989 (aOAT; RO 1989 p. 1985). L'art. 23 aOAT avait en effet la teneur suivante: "Art. 23 Petites entités urbanisées hors de la zone à bâtir Pour assurer le maintien de petites entités urbanisées sises hors de la zone à bâtir, des

zones spéciales au sens de l'article 18 LAT (telles les zones de hameaux ou les zones de maintien de l'habitat rural) peuvent être délimitées, lorsque la carte ou le texte du plan directeur cantonal (art. 8 LAT) le prévoit." Cette norme - qui correspond, depuis le 1er septembre 2000, à l'actuel art. 33 OAT - avait été conçue pour s'appliquer aux petites entités urbanisées qui devaient clairement être distinguées des véritables villages; c'est pourquoi, dans le titre de l'art. 23 aOAT, il était indiqué que ces entités se trouvaient "hors de la zone à bâtir". Néanmoins, le renvoi à l'art. 18 LAT signifiait que ces zones spéciales pouvaient être soit des zones à bâtir (art. 15 LAT), soit des zones agricoles (art. 16 LAT), soit des zones à protéger (art. 17 LAT), les cantons étant chargés de concevoir les solutions adéquates, en prévoyant le cas échéant des régimes mixtes, certaines parcelles ou parties de parcelles étant soumises à une réglementation de zone à bâtir et d'autres à une réglementation de zone non constructible (cf. Bandli/Bühlmann/Nicati/Tschannen, Zur neuen Raumplanungs-verordnung des Bundes, BR/DC 1990 p. 24). Une zone de hameau peut être qualifiée de "zone à bâtir particulière ou à constructibilité restreinte" (cf. Muggli, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Zurich 2016, n. 24 ad art. 18 LAT). Dans le canton de Vaud, le législateur avait adopté l'art. 50a LATC, introduit par la loi du 4 février 1998, puis modifié le 16 août 2002, et enfin abrogé avec effet au 1er septembre 2018, qui prévoyait que les communes pouvaient définir des zones spéciales, "a) pour assurer le maintien de petites entités urbanisées sises hors de la zone à bâtir (zones de hameaux, zones de maintien de l'habitat rural, etc.) ou b) pour permettre l'exercice d'activités spécifiques (sports, loisirs, extraction de gravier etc.) dont la localisation s'impose hors de la zone à bâtir". Depuis le 1er septembre 2018, les autres zones selon l'art. 18 al.1 LAT sont régies par l'art. 32 LATC qui dispose que les plans peuvent contenir d'autres zones, notamment celles du domaine public destinées à la réalisation d'espaces publics pour les véhicules et les piétons (al. 1) et qu'ils peuvent prévoir des zones spéciales destinées à des activités spécifiques prévues dans le cadre du plan directeur cantonal (al. 2). cc) Selon l'art. 17 al. 1 LAT, les zones à protéger comprennent les cours d'eau, les lacs et leurs rives (let. a); les paysages d'une beauté particulière, d'un grand intérêt pour les sciences naturelles ou d'une grande valeur en tant qu'éléments du patrimoine culturel (let. b); les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels (let. c); les biotopes des animaux et des plantes dignes d'être protégés (let. d) (voir aussi art. 31 LATC). Comme les zones spéciales de l'art. 18 LAT, les zones à protéger de l'art. 17 LAT peuvent se superposer à d'autres zones d'affectation (art. 15, 16 ou 18 LAT) et appartenir ou non à la zone à bâtir (Jeannerat/Moor, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Zurich 2016, n. 9 ad art. 17 LAT). c) En l'occurrence, le hameau des Grangettes s'inscrit à l'intérieur d'un site marécageux d'importance nationale, qui est en principe inconstructible. Il se situe dans une zone d'un grand intérêt environnemental, concernée par plusieurs inventaires fédéraux et biotopes d'importance nationale. A ce titre, il répond à la définition de zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT. En sus de cette affectation, le hameau constitue également une zone spéciale selon l'art. 18 LAT (voir la mesure C22 du Plan directeur cantonal consacrée aux petites entités urbanisées [hameaux]). Il est composé d'une dizaine de constructions à usage d'habitation, ainsi que de quelques annexes. Il constitue donc un petit noyau de bâtiments relativement compacts, mais isolés de toutes autres constructions, hormis la zone de camping située directement à l'ouest. Il est implanté en bordure directe de la rive du lac, à l'écart de toute agglomération, infrastructure publique (écoles, transports publics) ou services (commerces, etc.), et constitue à ce titre une incongruité construite au milieu du site protégé des Grangettes. Son affectation en zone de hameau par le PAC n°

291, reprise par le PPA des Grangettes, avait manifestement pour but de régulariser les constructions existantes qui étaient par ailleurs non conformes aux buts de protection cumulés des inventaires fédéraux régissant le site. Le simple fait que le PPA reconnaisse la légalité des constructions et pose des prescriptions à bâtir particulières, distinctes de celles régissant la zone agricole (art. 16a ss LAT) ou des art. 24 ss LAT, ne signifie pas encore que l'on se trouve en zone constructible au sens de l'art. 15 LAT. Bien au contraire, le sens de la zone spéciale telle que conçue par les planificateurs communal et cantonal avait ici pour but d'échapper aux prescriptions des art. 24 ss LAT afin de poser un régime de conformité à la zone de non bâtir différent de celui prescrit à défaut par la LAT. Quant à l'art. 23 RPPA, qui habilite la municipalité, dans le cadre des art. 85 et 85a LATC (relatifs aux dérogations en zone à bâtir), à autoriser des dérogations au règlement pour autant que des motifs d'intérêt public ou des circonstances objectives le justifient, il ne saurait à lui seul fonder le caractère constructible de la zone (voir TF 1C\_483/2012 du 30 août 2013 consid. 3.3). On pourrait aussi se demander si cet article n'est pas contraire au droit fédéral, question qui peut toutefois demeurer indécise dans le cadre de la présente procédure. d) Comme on l'a vu ci-dessus, l'art. 25 al. 2 LAT exige que, pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. Il importe ainsi peu que le projet soit ou non conforme aux prescriptions du RPPA régissant la zone de hameau. Même en cas d'autorisation délivrée dans le cadre de l'art. 22 LAT, la décision appartient à l'autorité cantonale. Seule la qualification de la zone, en l'occurrence inconstructible, est déterminante. Dans le cas présent, le questionnaire de demande du permis de construire indiquait que la construction n'était pas située hors des zones à bâtir. Le projet n'a donc pas été soumis à autorisation du SDT. La synthèse CAMAC du 17 juillet 2013 ne contenait aucune détermination de ce service et encore moins de décision de sa part au titre d'autorité compétente pour les constructions hors zone à bâtir. Dans ces conditions, force est de constater que l'autorisation de construire délivrée par la municipalité est nulle de plein droit. e) Les constructeurs estiment que la situation doit être jugée à l'aune des conditions applicables à la révocation des décisions (voir, par exemple, pour un rappel des principes applicables à la révocation des décisions: arrêt TF 2C\_438/2016 du 11 janvier 2017 consid. 5.1). Or il ne s'agit pas ici d'un cas de révocation d'une décision par l'autorité qui l'a initialement rendue, mais d'un cas de nullité absolue, constatée par une autorité de recours. Selon la jurisprudence constante rappelée ci-dessus (voir consid. 4a), la sanction de la nullité est une conséquence du principe cardinal de séparation du bâti et du non bâti, qui constitue un intérêt public majeur et prépondérant.

## **E. 5**

Indépendamment de la nullité du permis de construire litigieux, il découle des considérants qui suivent que les décisions entreprises devraient de toute façon être annulées pour les motifs développés ci-dessous.

## **E. 6**

L'OFEV s'oppose à la délivrance de l'autorisation de construire litigieuse au motif qu'elle serait contraire à la protection instaurée par plusieurs inventaires fédéraux, au périmètre desquels appartient la parcelle litigieuse. Il invoque à cet effet plus particulièrement l'inventaire des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale n° 289 (ISM) et l'inventaire fédéral des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale n° 8 (IROEM), tous deux désignés sous l'appellation "Les

Grangettes". Dans son recours, l'OFEV déclare qu'il conteste la décision municipale rendue, ainsi que la synthèse du 17 juillet 2013 par la CAMAC. Or cette synthèse contenait plusieurs autorisations des instances cantonales sans que l'OFEV ne précise clairement la décision qu'il souhaite entreprendre. Au vu des motifs invoqués à l'appui de son recours, le Tribunal considère qu'il conteste manifestement l'autorisation spéciale délivrée par la DGE/DIRNA/BIODIV, à l'exclusion des décisions prises par l'ECA ou les autres divisions de la DGE.

## **E. 7**

a) Selon l'art. 78 al. 5 Cst. , les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière qui présentent un intérêt national sont protégés; il est interdit d'y aménager des installations ou d'en modifier le terrain; font exception les installations qui servent à la protection de ces espaces ou à la poursuite de leur exploitation à des fins agricoles. L'art. 78 al. 5 Cst. prévoit donc une interdiction absolue de modification, tant pour les marais que pour les sites marécageux, et n'autorise des exceptions que si elles servent à la protection ou à l'exploitation agricole actuelle. Le législateur a concrétisé cette disposition par l'adoption des art. 23a ss LPN (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> février 1996 [RO 1996 214]). Contrairement à l'art. 78 al. 5 Cst., selon ces dispositions, il convient de distinguer, d'une part, le régime applicable aux marais d'une beauté particulière et d'importance nationale, pour lesquels l'art. 23a LPN renvoie aux art. 18a, 18c et 18d LPN qui concernent les biotopes, et, d'autre part, les sites marécageux d'importance nationale régis par les art. 23b à 23d LPN. L'art. 23b al. 1 LPN définit un site marécageux comme " un paysage proche de l'état naturel, caractérisé par la présence de marais. Une étroite relation écologique, visuelle, culturelle ou historique unit les marais au reste du site ". L'al. 2 de cette disposition précise les conditions auxquelles un site marécageux est d'une beauté particulière et d'importance nationale. L'al. 3 prévoit que le Conseil fédéral désigne les sites marécageux répondant à ces conditions. Selon l'art. 23c LPN, la protection a pour but général de sauvegarder les éléments naturels et culturels des sites marécageux qui leur confèrent leur beauté particulière et leur importance nationale (al. 1). Les cantons veillent à la concrétisation et à la mise en œuvre des buts de la protection (al. 2). Quant à l'art. 23d LPN, il est formulé ainsi: "Aménagement et exploitation des sites marécageux 1 L'aménagement et l'exploitation des sites marécageux sont admissibles, dans la mesure où ils ne portent pas atteinte aux éléments caractéristiques des sites marécageux. 2 Sont en particulier admis à la condition prévue à l'al. 1: a. l'exploitation agricole et sylvicole; b. l'entretien et la rénovation de bâtiments et d'installations réalisés légalement; c. les mesures visant à protéger l'homme contre les catastrophes naturelles; d. les installations d'infrastructure nécessaires à l'application des let. a à c ci-dessus. " L'OSM a été édictée sur la base de ces dispositions. Selon l'art. 4 al. 1 de cette ordonnance, le paysage sera protégé contre les modifications qui portent atteinte à la beauté du site marécageux ou à son importance nationale (let. a); les éléments et les structures caractéristiques des sites marécageux seront sauvegardés, notamment les éléments géomorphologiques, les biotopes, les éléments culturels ainsi que les constructions et les structures traditionnelles de l'habitat (let. b); les espèces végétales et animales protégées en vertu de l'art. 20 OPN, ainsi que les espèces végétales et animales menacées et rares figurant dans les Listes rouges publiées ou approuvées par l'office fédéral seront particulièrement ménagées (let. c). Selon l'art. 5 al. 2 OSM, les cantons veillent notamment à ce que les plans et les prescriptions qui règlent le mode d'utilisation du sol au sens de la législation en matière d'aménagement du territoire soient conformes à la présente ordonnance (let. a), à ce que les biotopes au sens de l'art. 18 al. 1 bis LPN, qui se trouvent à l'intérieur d'un site marécageux soient désignés (let. b), à ce

que l'aménagement et l'exploitation admissibles selon l'art. 23d, al. 2, LPN, ne portent pas atteinte aux éléments caractéristiques des sites marécageux (let. c) et à ce que des installations et constructions, autres que celles relatives à l'aménagement et l'exploitation réglés sous lettre c, qui ne servent ni à l'entretien des biotopes, ni au maintien des habitats typiques, ne soient érigées ou agrandies que si elles ont une importance nationale, ne puissent être réalisées qu'à l'endroit prévu et n'entrent pas en contradiction avec les buts visés par la protection (let. d). b) Le Tribunal fédéral a relevé que les marais et sites marécageux d'une beauté particulière et d'un intérêt national bénéficient en vertu de la Constitution d'une protection absolue dans le sens d'une interdiction de toute modification, sous réserve de l'exception prévue à l'art. 78 al. 5 Cst. in fine. La jurisprudence et la doctrine considèrent que le législateur, en recourant aux termes "dans la mesure où ils ne portent pas atteinte" dans l'art. 23d LPN, est allé à la limite de la constitutionnalité, l'art. 78 al. 5 Cst. limitant les aménagements à ceux qui servent à la protection de l'objet ou à son exploitation agricole. De manière générale, il convient donc de donner une interprétation restrictive aux aménagements permis par l'art. 23d LPN, qui sera ainsi aussi proche que possible de l'esprit de l'art. 78 al. 5 Cst. ( ATF 138 II 281 consid. 6.3; 138 II 23 consid. 3.3.; 1C\_502/2016 du 21 février 2018, consid. 4 et les références citées). Appliquant l'art. 23d LPN, le Tribunal fédéral a jugé que l'exploitation traditionnelle paysanne de la tourbe, effectuée à la main et destinée aux besoins personnels de l'exploitant, peut être maintenue dans un site marécageux à la condition qu'elle ne porte pas atteinte aux hauts-marais et aux bas-marais d'importance nationale compris dans le périmètre du site et que la couche de tourbe restante, ainsi que la forme des lieux à la fin de l'exploitation, permettent leur régénération (ATF 124 II 19 consid. 5c). Le Tribunal fédéral a en revanche écarté toute possibilité d'agrandir une construction dans le périmètre d'un site marécageux, ce même sur la base de l'art. 23d al. 2 let. b LPN. Cela exclut a fortiori la construction de nouveaux bâtiments, sans qu'il soit nécessaire d'examiner de plus près la compatibilité avec les objectifs de protection (ATF 138 II 23). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a indiqué qu'il serait trop général d'affirmer qu'il aurait reconnu, dans son précédent arrêt 1C\_43/2010 du 25 octobre 2010, que, dans un cas concret, on pourrait admettre avec retenue une atteinte à un site marécageux (par ex. en cas de brèche dans la continuité du tissu bâti, ce qu'il n'avait d'ailleurs pas retenu dans l'arrêt en question, qui concernait une zone attenante à la zone à bâtir). Cette jurisprudence a été confirmée en relation avec un projet d'infrastructure routière (ATF 138 II 281). Le Tribunal fédéral a également jugé que des maisons de vacances datant pour la plupart des années 1960 et construites de manière légale ne constituaient pas une occupation typique du paysage marécageux au sens des art. 4 al. 1 let. b et 5 al. 2 let. d OSM, pour la conservation de laquelle de nouvelles constructions et installations pourraient éventuellement être autorisées. Une reconstruction de telles maisons sur la base de l'art. 23d al. 2 let. b LPN n'a donc pas été admise. À cet égard, le tribunal précise que les termes "entretien" et "rénovation" au sens de la lettre b ne comprennent que les mesures de conservation et de modernisation des bâtiments existants dans le cadre de leur durée de vie normale. En revanche, la reconstruction donnerait lieu à un bâtiment entièrement neuf, dont la durée de vie (contrairement au bâtiment précédent) n'est pas encore (même partiellement) écoulée. Dans cette mesure, on ne peut considérer que l'état antérieur est rétabli car la durée de l'atteinte à l'objectif de protection est considérablement prolongée. En outre, l'expérience a montré que l'utilisation de nouvelles technologies et de nouveaux matériaux de construction permet de créer des bâtiments plus durables. De plus, la reconstruction s'accompagne de modifications du sol et de perturbations (dues aux engins

de chantier, etc.) qui ne sont pas admissibles dans le paysage de tourbières. Pour toutes ces raisons, il semble justifié de ne pas autoriser la reconstruction d'un bâtiment détruit, même s'il existe d'autres maisons de vacances dans les environs (TF 1C\_515/2012 du 17 septembre 2013 consid. 5). Dans un arrêt récent 1C\_601/2022 du 9 juillet 2024, le Tribunal fédéral s'est penché sur la conformité à l'art. 23d al. 2 let. b LPN du remplacement des lames de bois composant la terrasse d'un cabanon de vacances. Dans ce cadre, il a tout d'abord rappelé que la garantie constitutionnelle de la propriété (art. 26 Cst.) permet de conserver les constructions et installations légalement érigées - dans le cadre de leur durée de vie normale - et d'effectuer les travaux d'entretien nécessaires. Cette garantie inclut tous les travaux d'entretien (réparations) et de modernisation (rénovations), dans la mesure où l'étendue, l'apparence, la destination et la valeur de l'installation restent inchangées. En revanche, les mesures visant à accroître le confort ou à embellir les pièces, à améliorer l'éclairage ou à raccorder des équipements de bureau n'en font pas partie (consid. 5.3). Dans le cadre de l'art. 23d LPN, les notions d'entretien et de rénovation, qui sont expressément autorisées par la loi, doivent être interprétées de manière restrictive et limitées à l'essence des droits acquis garantis par la Constitution (consid. 5.4). Le Tribunal fédéral précise ensuite que, dans le cas d'une terrasse en bois, l'application d'un produit de protection du bois serait à qualifier de simple entretien. En revanche, le fait de remplacer ne serait-ce que quelques planches pourries par de nouvelles planches constitue une étape vers la rénovation. Le remplacement de l'entier des lames de la terrasse, même au-delà des simples planches pourries, constitue un renouvellement de la construction visant à exploiter sa durée de vie normale, qui peut être autorisé. La rénovation trouve ses limites en particulier lorsque les éléments porteurs d'une maison ou le toit sont renouvelés dans leur ensemble ou de manière ciblée en plusieurs étapes afin de prolonger l'utilisation du bâtiment au-delà de sa durée de vie normale (consid. 5.4). A ce propos, selon l'aide à l'exécution de l'OFEV "Constructions et installations dans les sites marécageux" (L'environnement pratique n° 1610, 2016), la rénovation d'un bâtiment ou d'une installation équivaut à sa remise en état ou à son assainissement (énergétique p. ex.). Volume, apparence générale et affectation ne doivent subir aucune modification (p. 17). Toujours selon la jurisprudence, l'interdiction constitutionnelle d'aménager des installations ou d'en modifier le terrain dans les sites marécageux d'importance nationale est immédiatement applicable (ATF 139 II 243 consid. 10.7; 127 II 184 consid. 5b/aa; 123 II 248 consid. 3a/aa) et impérative: elle n'autorise pas à procéder dans chaque cas particulier à une pesée des intérêts entre cette interdiction constitutionnelle et d'autres intérêts. Cela signifie que si un projet est contraire aux objectifs de protection, il est inadmissible indépendamment du poids des autres intérêts en jeu (ATF 138 II 281 consid. 6.2 et 6.5; 127 II 184 consid. 5b, et les références citées; 1C\_515/2012 du 17 septembre 2013 consid. 5.4). La protection fédérale des sites marécageux prime le droit cantonal et les plans d'aménagement cantonaux (art. 49 al. 1 Cst.), même lorsque ceux-ci ont été adoptés sous l'empire de la LAT (ATF 127 II 184 consid. 5b/aa; cf. aussi arrêt 1C\_489/2011 du 21 juin 2012 consid. 2.1). Ces règles du droit fédéral s'imposent donc aux cantons qui ne peuvent pas prévoir, dans leur réglementation (loi cantonale, plan d'affectation cantonal ou communal), d'autoriser des constructions dans un site marécageux qui ne correspondraient pas aux exigences de l'art. 23d LPN (art. 46 al. 1 Cst.; ATF 127 II 184 consid. 5b/aa). De la comparaison avec les prescriptions de l'art. 24c al. 2 LAT, il ressort que, dans le cadre de l'art. 23d LPN, n'entrent en considération ni un changement partiel de la construction existante (agrandissement ou modification partielle de son but), ni une reconstruction. La protection des sites marécageux d'une beauté particulière prévoit

donc une garantie de la situation acquise plus restreinte que celle de l'art. 24c al. 2 LAT et se limite à la conservation de la substance au moyen de l'entretien (régulier) et de la rénovation (sous forme des mesures nécessaires au maintien de la construction et à sa modernisation dans le cadre de sa durée de vie normale) (Keller, Commentaire LPN, op. cit., n. 14 ad art. 23d LPN). c) En l'espèce, la parcelle litigieuse s'inscrit dans l'inventaire des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale des Grangettes (ISM, objet n° 289), dont la description est la suivante: "Formé sur le delta du Rhône, à son embouchure dans le lac Léman, le site des Grangettes est le dernier témoin de l'immense paysage marécageux qui s'étendait autrefois dans la majeure partie de la vallée du Rhône. Il constitue néanmoins une des plus grandes régions marécageuses de ce type en Suisse et représente le dernier site d'importance nationale sur un delta lacustre au nord des Alpes. Une part importante figure à l'inventaire des zones alluviales d'importance nationale. Les bas marais et les forêts riveraines occupent pratiquement toute la rive. Vers l'intérieur, ils sont remplacés par de vastes forêts alluviales, des bas marais et des cordons boisés signalant les anciens bras du fleuve. Le Vieux Rhône en est le principal exemple; traversant tout le site, il présente des stades d'atterrissement variables selon les secteurs. Ces bras morts rappellent l'ancienne dynamique naturelle du delta. Les bas marais offrent une grande diversité : tous les types de végétation propres à ces milieux sont représentés, de la roselière au bas marais acide. Une partie des marais, notamment le vaste ensemble du Gros Brassat, est entretenu comme pré à litière. Durant ce siècle, les forêts humides, naturelles ou non (plantation de peupliers), se sont développées de manière importante, au détriment des marais. Le potentiel de revitalisation de la zone alluviale demeure cependant grand. Les étangs, canaux et gouilles dispersés dans le site contribuent à sa diversité, tant au niveau paysager que biologique. Des bosquets, souvent humides, ponctuent certains terrains agricoles, de même que des restes de marais et forêts marécageuses, en particulier aux Saviez, à Perrausa et au Clos de la Delèze. Des terres agricoles (production maraîchère, maïs, betteraves, etc.), quelques vergers, des pâturages, des friches et des étangs de gravières caractérisent le site. Le hameau des Grangettes et quelques constructions agricoles (ferme de Perrausa, ancienne ferme de l'Essert) participent à la structure du paysage. Malgré les atteintes subies au cours du temps (endiguement du Rhône, drainage, boisements artificiels, extension des cultures, etc.), le site des Grangettes représente pour la flore et la faune un milieu unique, d'une valeur exceptionnelle. Il sert de refuge à de nombreuses espèces rares ou menacées, dont la survie dépend de la protection du site. C'est également une réserve d'importance nationale et internationale pour les oiseaux d'eau et les migrateurs (OROEM, convention de Ramsar)." Il convient donc d'examiner si la construction litigieuse respecte les conditions de l'art. 23d LPN applicable aux sites inscrits dans l'ISM. d) L'habitation contestée ne poursuit pas un but d'exploitation agricole ou sylvicole ni ne constitue une mesure visant à protéger l'homme contre les catastrophes naturelles. Les cas prévus à l'art. 23d al. 2 let. a, c et d LPN ne sont donc manifestement pas applicables à la présente situation. Tel que l'a révélé l'instruction de la cause, la villa présente sur la parcelle litigieuse constitue en réalité une nouvelle construction. L'entier de l'enveloppe du bâtiment existant précédemment, murs porteurs et toit compris, hormis une partie mineure de la façade sud-est, a été démoli et a fait l'objet d'une reconstruction. Dans ce cadre, le gabarit antérieur du bâtiment n'a de surcroît pas été entièrement respecté; la surface bâtie a été légèrement agrandie au niveau du corps principal du bâtiment et l'emprise au sol clairement étendue à l'endroit des anciens appentis; le toit a fait l'objet d'une élévation, tout au moins au niveau de la nouvelle lucarne. Si les constructeurs ont manifestement été attentifs à

respecter en partie le caractère antérieur du bâtiment au niveau de la façade sud-est, les autres pans du bâtiment présentent un aspect totalement nouveau, sans rapport avec la construction précédente. Dans ces conditions, il est manifeste que la villa litigieuse ne respecte pas les conditions de l'art. 23d al. 2 let. b LPN, qui prohibe la reconstruction, respectivement la rénovation lourde augmentant la durée de vie normale d'un immeuble dans le périmètre des sites marécageux d'importance nationale. En outre, la construction litigieuse n'a pas d'autre justification que celle d'offrir une habitation personnelle à ses propriétaires et ne poursuit donc pas un but d'importance nationale au sens de l'art. 5 al. 2 let. d OSM. Les modifications apportées aux extérieurs du bâtiment, en particulier les plantations non indigènes, les bacs et les revêtements de sol ne sont pas non plus compatibles avec la zone protégée dès lors qu'ils s'éloignent singulièrement des caractéristiques du paysage typique du site marécageux. Dans ces conditions, la construction litigieuse s'oppose à l'interdiction de bâtir consacrée par les art. 78 al. 5 Cst. et 23d LPN dans les sites marécageux d'importance nationale. Contraire aux objectifs de protection, elle n'aurait donc pas dû être autorisée, indépendamment des autres intérêts en jeu. e) Au final, pour les motifs qui précèdent et en raison de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 49 Cst.), l'existence d'une planification cantonale autorisant les constructions sur la parcelle en question n'a pas d'incidence sur le résultat de l'examen des conditions légales applicables au site marécageux protégé. Il en résulte que les planificateurs communal et cantonal n'avaient pas adéquatement tenu compte des intérêts en présence pour élaborer le PPA du Hameau des Grangettes. C'est ainsi en violation de l'art. 78 al. 5 Cst., de ses dispositions d'application, en particulier l'art. 23d LPN, et de celles régissant les inventaires fédéraux pertinents que le permis de construire contesté a été délivré. Il en résulte que la construction litigieuse est matériellement illégale, qu'elle n'aurait pas dû être autorisée et que le permis de construire, indépendamment de la question de sa nullité, devrait être annulé.

## **E. 8**

A cela s'ajoute que la construction litigieuse entre en conflit avec la protection des oiseaux d'eau et migrateurs. a) L'art. 1<sup>er</sup> al. 1 let. a de la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (Loi sur la chasse, LChP; RS 922.0) prévoit que la diversité des espèces et celle des biotopes des mammifères et oiseaux indigènes et migrateurs vivant à l'état sauvage doit être conservée. L'art. 11 LChP prescrit dans ce but que le Conseil fédéral, après avoir consulté les cantons, délimite des réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs, d'importance internationale (al. 1). D'entente avec les cantons, il délimite des districts francs fédéraux ainsi que des réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs, d'importance nationale (al. 2). Le Conseil fédéral édicte les dispositions concernant la protection dans les réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs, d'importance internationale et nationale, ainsi que dans les districts francs fédéraux (al. 6). Dans les réserves d'oiseaux d'eau et migrateurs, il s'agit notamment de ne pas déranger, traquer ou attirer hors de la zone les animaux, selon l'art. 5 al. 1 let. b de l'ordonnance du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM; RS 922.32). L'art. 6 OROEM prévoit que, dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons veillent à assurer la prise en compte de la protection visée par les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs. Dans le cas particulier où d'autres intérêts sont en jeu, la décision sera prise sur la base d'une appréciation de tous les intérêts (al. 1). Les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs doivent être prises en considération lors de l'élaboration de plans directeurs et de

plans d'affectation (al. 2). D'autres dispositions visant en particulier la protection des biotopes prévue aux art. 18 ss LPN sont réservées (al. 3). Selon la jurisprudence, la mise en œuvre de la protection des oiseaux d'eau et migrateurs doit faire l'objet d'une pesée d'intérêt (ATF 145 II 70 consid. 6.5-6.8). Les prescriptions applicables à un site constituant une réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale doivent être coordonnées avec d'autres mesures de protection fondées sur les art. 18 ss LPN, qu'elles n'excluent nullement (arrêt TF 1A.46/2005 du 23 juin 2005 consid. 4). b) En l'occurrence, le périmètre de l'inventaire fédéral de la réserve d'oiseaux d'eau et migrateurs d'importance internationale et nationale des Grangettes (IROEM, objet n° 8) s'étend sur toute la partie est du Haut Lac Léman jusqu'à hauteur de Saint-Gingolph au sud et de Saint-Saphorin au nord. Au sud, la réserve couvre également les terres émergées autour de l'embouchure du Rhône jusqu'à plusieurs centaines de mètres de la rive. Elle est caractérisée par une vaste surface d'eau, par des zones humides étendues et des forêts alluviales dans le delta du Rhône. De très nombreux oiseaux d'eau et limicoles passent chaque année l'hiver dans la zone. La réserve a pour objectif de protection la conservation de zones de tranquillité pour le séjour et l'alimentation de l'avifaune, en particulier pour les oiseaux d'eau migrateurs et les limicoles, et la conservation du site en tant que lieu de reproduction et de mue pour les oiseaux d'eau et en tant que biotope diversifié pour les oiseaux et les mammifères sauvages. Comme le relève l'OFEV, une maison est susceptible de provoquer diverses perturbations tout au long de l'année. En été, il s'agit de perturbations dues aux activités de loisirs dans et au bord de l'eau (baignade, bateaux, Stand Up Paddles, pêche, chiens), ainsi qu'au bruit des personnes présentes dans le jardin et la maison. Les émissions lumineuses sont gênantes pour les oiseaux, dont certaines espèces protégées sont très sensibles aux perturbations, mais elles affectent aussi les insectes qui sont une de leurs sources de nourriture. Des perturbations secondaires sont également dues à l'impact sur la flore lacustre. La reconstruction de l'habitation litigieuse dont la durée de vie est ainsi augmentée est donc aussi susceptible de contribuer à une aggravation des nuisances, singulièrement pour les oiseaux aquatiques, dont les activités ne sont pas protégées par une végétation riveraine à cet endroit, la villa étant située en bordure immédiate de la rive. Les grandes baies vitrées offertes par la nouvelle construction, sur lesquelles les oiseaux pourraient s'échouer, constituent au surplus un risque spécifique pour ce type de faune. c) En vertu de l'art. 7 al. 6 in fine LChP, lorsque des projets affectent des zones protégées d'importance internationale et nationale, il y a lieu de demander le préavis de l'Office fédéral de l'environnement. Selon l'OFEV, cette disposition ne s'adresse pas qu'aux autorités fédérales dans la mesure où cette obligation découle déjà de l'art. 62a al. 1 de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010). L'art. 6 al. 1 bis OROEM prévoit en outre que, lorsque des autorités fédérales autres que l'OFEV sont compétentes pour l'exécution, la collaboration de ce dernier est régie par les art. 62 a et 62 b LOGA. Les autorités communale et cantonale auraient donc violé l'obligation de consulter l'OFEV dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire concernée. Au vu du sort du recours, la question de la violation de l'art. 7 al. 6 LChP peut toutefois rester ouverte.

## **E. 9**

Dans les motifs exposés à l'appui de son autorisation spéciale, la DGE/DIRNA/BIODIV s'est contentée de constater l'inscription du site dans divers inventaires cantonaux et fédéraux sans en discuter les conditions, ni confronter le projet à leurs buts spécifiques de protection. Elle s'est limitée à constater que les transformations prévues n'allaient pas au-delà des limites décrites dans le PPA. Dans sa réponse au recours, elle a certes développé

ces aspects mais uniquement dans la perspective particulière des conditions de la remise en état. Au vu de ce qui précède, on peut se demander si la décision rendue par la DGE/DIRNA/BIODIV dans la synthèse CAMAC du 17 juillet 2013 remplit les exigences minimales de motivation de l'art. 42 al. 1 let. c LPA-VD. Cette question peut toutefois rester ouverte. Au vu des motifs qui tiennent à la protection des sites marécageux et des réserves d'oiseaux d'eau et migrateurs, la décision de la DGE doit de toute façon être annulée.

#### **E. 10**

A suivre les constructeurs, admettre l'annulation du permis de construire reviendrait à procéder à un contrôle préjudiciel du PPA, alors que les conditions de ce contrôle qui requièrent des circonstances nouvelles ne seraient pas remplies. En réalité, il n'est pas question ici à proprement parler d'un contrôle préjudiciel du plan au sens de l'art. 21 al. 2 LAT, mais du constat que celui-ci ne respecte pas le droit fédéral, comme cela a été exposé ci-dessus (voir consid. 7e). Ce grief tombe donc à faux.

#### **E. 11**

L'OFEV conclut encore à la remise en état de la parcelle concernée. La municipalité, la DGE, la DGTL, ainsi que les constructeurs s'y opposent, arguant du fait que cela violerait le principe de la proportionnalité et de la bonne foi. Le présent recours est dirigé contre les décisions des 17 et 24 juillet 2013, dont on a vu qu'elles étaient illégales. Ces décisions, seuls objets du recours, ne portent pas sur la question de la remise en état des installations litigieuses. Selon le principe de l'unité de la procédure, ne peuvent être examinés et jugés par le Tribunal en principe que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous forme de décision. L'objet du litige peut être réduit devant l'autorité de recours, mais pas étendu, ni modifié (art. 79 LPA-VD applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD; ATF 136 V 362 consid. 3.4.2 p. 365). Dans ces conditions, l'examen des conséquences de l'annulation du permis de construire, en particulier sous l'angle de la bonne foi des constructeurs et de la proportionnalité d'une remise en état sortent du cadre de la contestation et le Tribunal ne peut examiner cette question dans le présent arrêt. Contrairement à ce que semble soutenir l'OFEV, l'art. 8 OSM en particulier, qui prévoit que les cantons veillent à ce que les atteintes déjà portées à des objets soient réparées le mieux possible chaque fois que l'occasion s'en présente, ne permet pas de parvenir à une autre conclusion. Par conséquent, la question de la remise en état devra être examinée ultérieurement par l'autorité cantonale compétente.

#### **E. 12**

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours. La décision cantonale est réformée en ce sens que l'autorisation ne peut être délivrée par la DGE. L'autorisation de construire municipale est nulle. La conclusion tendant à la remise en état est irrecevable. Selon les art. 49 al. 1 et 55 al. 2 LPA-VD, les frais et les dépens sont en principe mis à la charge de la partie qui succombe. D'après la jurisprudence en la matière, lorsque la procédure met en présence, outre le recourant et l'autorité intimée, une ou plusieurs autres parties dont les intérêts sont opposés à ceux du recourant, c'est en principe à cette partie adverse déboutée, à l'exclusion de la collectivité publique dont la décision est annulée ou modifiée, d'assumer les frais et dépens (CDAP AC.2015.0296, AC.2015.0297 du 8 février 2017 consid. 9 et les références). Dans le cas présent, l'OFEV obtient gain de cause sur le principe. Sa conclusion tendant à la remise en état est toutefois irrecevable. Par conséquent, un émolument de justice réduit d'un quart sera mis à la charge des constructeurs, qui

succombent s'agissant de l'autorisation de construire. Le solde de l'émolument restera à la charge de l'Etat puisqu'aucuns frais ne peuvent être exigés de la Confédération (art. 52 al. 1 LPA-VD). Succombant partiellement, l'OFEV versera des dépens réduits aux constructeurs. La municipalité, dont la décision est nulle, n'a pas droit à des dépens.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.