

# TRIBUNAL FÉDÉRAL

1C\_153/2025 du 5 janvier 2026 (destiné à publication aux ATF)

## Autorisation de construire une installation photovoltaïque dans un objet versé à l'inventaire ISOS

### FAITS

La coopérative A. prévoit de poser une installation photovoltaïque sur un bâtiment situé dans un objet inscrit à l'inventaire ISOS avec un objectif de protection A. La commune de Winterthur a accordé le permis de construire. Celui-ci fait l'objet d'un recours de la part de la section zurichoise de Patrimoine suisse qui prétend que, sur la base de l'art. 7 al. 2 LPN, il est nécessaire de requérir l'avis du service cantonal afin de déterminer si une expertise de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) ou de la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) s'impose en l'espèce. Le recours est partiellement admis en première instance cantonale de recours, laquelle renvoie l'affaire à la commune pour nouvelle décision et complément d'instruction. Saisi d'un recours de la commune de Winterthur, le Tribunal administratif cantonal zurichois le rejette, jugement confirmé par le Tribunal fédéral.

### DROIT

**(c. 1.3) Recours contre une décision incidente.** L'arrêt litigieux confirme le renvoi de l'affaire pour un complément d'instruction et une nouvelle décision communale. Les décisions de renvoi sont en principe des décisions incidentes dès lors que la question principale reste pendante et que la décision finale n'a pas encore été rendue. En principe le recours contre une décision de renvoi est ouvert lorsque l'autorité de décisions ne dispose plus d'une marge d'appréciation suffisante, de sorte qu'elle puisse être considérée comme une décision finale. Si tel n'est pas le cas, un recours est encore ouvert dans la mesure où l'arrêt de renvoi peut causer un préjudice irréparable (art. 93 al. 1 let a LTF). En l'espèce, on ne peut raisonnablement attendre d'une commune qui peut invoquer son autonomie qu'elle se conforme à une directive (l'obligation de requérir l'expertise) qu'elle juge erronée pour contester ensuite sa propre décision. Il y a donc lieu de conclure à l'existence d'un préjudice irréparable.

**(c. 2) L'expertise de l'art. 7 LPN.** A teneur de l'art. 7 al. 2 LPN, « Si l'accomplissement de la tâche de la Confédération peut altérer sensiblement un objet inscrit dans un inventaire fédéral en vertu de l'art. 5 ou soulève des questions de fond, la commission établit une expertise à l'intention de l'autorité de décision » ; en l'absence d'atteinte sensible, il appartient au service cantonal compétent de déterminer si une expertise de la Commission s'impose (art. 7 al. 1 deuxième phrase LPN). L'inventaire ISOS relève de l'art. 5 LPN. Ainsi, le régime de protection de l'art. 6 LPN ne s'applique que dans le cadre de l'accomplissement direct de tâches fédérales. Dans la mesure où aucune tâche fédérale n'est en jeu, la protection des sites construits est garantie en premier lieu par le droit cantonal. Dans ce cas, les inventaires fédéraux ne doivent être pris en compte que dans le cadre de la planification de l'utilisation du sol, de l'interprétation de notions indéterminées du droit de la construction et de la pesée des intérêts nécessaire dans des cas particuliers (application dite indirecte de l'ISOS).

**(c. 3.1) Objet du litige.** En l'espèce, la question litigieuse est de savoir si le permis de construire pour la réalisation de l'installation solaire prévue sur le bâtiment existant situé dans la zone à bâtir et dans le périmètre ISOS avec objectif de conservation A est lié à l'accomplissement d'une tâche fédérale. Dans cette hypothèse, une évaluation par le service cantonal compétent quant à la nécessité d'obtenir une expertise de la CFNP ou de la CFMH serait nécessaire.

La condition préalable à l'existence d'une tâche fédérale est que la décision contestée concerne une matière juridique qui relève de la compétence de la Confédération et qui est régie par le droit fédéral, lequel doit être suffisamment détaillé et directement applicable. Il est en outre exigé que la tâche ait un rapport avec la protection de la nature et du patrimoine, soit parce que la réglementation fédérale vise (au moins également) à protéger la nature, paysages ou du patrimoine, soit parce que le mandat fédéral

comporte un risque d'atteinte à la nature, aux sites ou aux paysages dignes de protection et qu'il faut donc garantir la prise en compte des intérêts de la protection de la nature et du patrimoine.

**(c. 3.2-3.4) Le régime spécial de construction de l'art. 18a al. 3 LAT.** Suivant l'art. 18a al. 1 LAT, les installations solaires suffisamment adaptées aux toits dans les zones à bâtir et les zones agricoles ne nécessitent pas de permis de construire au sens de l'art. 22 al. 1 LAT. De tels projets doivent simplement être annoncés à l'autorité compétente. Néanmoins, les installations solaires sur des monuments culturels et naturels d'importance cantonale ou nationale nécessitent toujours un permis de construire ; elles ne doivent en outre pas porter atteinte de manière significative à ces monuments (art. 18a al. 3 LAT). Selon l'art. 32b let. b OAT, sont notamment considérés comme monuments culturels d'importance cantonale ou nationale les zones, les ensembles et les éléments individuels figurant à l'ISOS avec objectif de protection A. L'installation photovoltaïque litigieuse est prévue sur un bâtiment inscrit dans l'ISOS avec un objectif de protection A. Elle est dès lors soumise à autorisation de construire en vertu de l'art. 18 a al. 3 LAT ; celle-ci ne peut être octroyée que si l'installation ne porte pas une « atteinte majeure » à l'objet inventorié. Dans l'hypothèse où la décision de l'art. 18a al. 3 LAT devait être considérée comme l'accomplissement d'une tâche fédérale, s'impose l'exigence de requérir l'avis de l'autorité cantonale compétente quant à l'expertise de la Commission fédérale (art. 7 al. 1 LPN), voire l'exigence de requérir dite expertise si la tâche pourrait conduire à une altération sensible de l'objet inventorié (art. 7 al. 2 LPN).

**(c. 5.2-5.3.2) L'existence d'une tâche fédérale.** Dans de précédents arrêts (1C\_179/2015, 1C\_180/2015 du 11 mai 2016), le Tribunal fédéral s'était penché sur l'art. 18a al. 3 LAT et sur la question de savoir si son application supposait l'existence d'une tâche fédérale. Il avait retenu que l'art. 18a LAT, en relation avec les art. 32a et 32b OAT, constituait une norme d'autorisation directement applicable – suffisamment précise – qui ne nécessite aucune mise en œuvre en droit cantonal. Les cantons ne disposent d'une marge de manœuvre que dans le domaine de l'aménagement de la procédure d'annonce (art. 32a al. 3 OAT). Ainsi, une décision refusant le permis de construire pour l'installation d'un système solaire sur un monument culturel d'importance cantonale ou nationale relevait de l'accomplissement d'une tâche fédérale. Ces arrêts portaient sur une installation photovoltaïque prévue en dehors de la zone à bâtir.

Suivant la doctrine unanime (voir notamment RDAF 2018 I 408 ; RDAF 2017 I 406 s.), le Tribunal fédéral admet que l'art. 18a LAT ne fait aucune distinction entre les zones constructibles et les zones non constructibles, mais précise expressément, au premier alinéa, que la disposition s'applique aux « zones à bâtir et zones agricoles », mais pas aux zones à protéger (qui échappent au champ d'application de l'art. 18a LAT). Le seul critère pour l'application de l'art. 18a al. 3 LAT est que l'installation solaire prévue soit située sur un monument culturel ou naturel d'importance cantonale ou nationale. Ainsi, cette disposition constitue une disposition directement applicable qui ne nécessite aucune mise en œuvre cantonale ; elle relève de l'accomplissement d'une tâche fédérale, que l'installation en cause soit située dans la zone agricole (art. 16 LAT) ou dans la zone à bâtir (art. 15 LAT).

**(c. 5.3.3) Évaluation de l'atteinte et pesée des intérêts.** La gravité de l'atteinte à un objet inscrit à l'ISOS doit être évaluée au cas par cas sur la base des objectifs de protection correspondants. Il y a « atteinte majeure » au sens de l'art. 18a al. 3 LAT lorsqu'une installation solaire porte atteinte de manière considérable ou étendue à l'objet protégé dans les domaines qui le rendent unique ou caractéristique et pour lesquels il a été placé sous protection. En revanche, il n'y a pas d'atteinte importante lorsque l'installation solaire ne restreint que de manière insignifiante la nature et l'effet protégés d'un objet inventorié. Le fait que le Tribunal fédéral s'appuie sur la pratique relative à l'art. 6 LPN pour appliquer l'art. 18a al. 3 LPN ne permet toutefois pas de conclure que l'art. 18a al. 3 LPN n'a pas de signification propre.

Le Tribunal fédéral souligne en outre que la description générale de la pesée des intérêts figurant à l'art. 3 OAT ne rend pas non plus obsolète la disposition de l'art. 18a al. 3 LAT. Cette disposition prescrit une pondération des intérêts qui va au-delà de celle de l'art. 3 OAT, dans la mesure où seule une atteinte importante au monument par l'installation d'une installation solaire peut s'opposer à l'octroi d'un permis de construire et où des perturbations mineures doivent être admises.

**(c. 5.3.4) Constitutionnalité discutable de l'art. 18a LAT.** Le Tribunal fédéral, rejoignant en cela la doctrine, admet que la constitutionnalité de l'art. 18a LAT « semble discutable » - compte tenu de la compétence limitée aux principes de l'art. 75 al. 1 Cst. Une interprétation conforme à la Constitution

connaît des limites. En l'espèce, la formulation claire et le sens de l'art. 18a al. 3 LAT ne laissent aucune place à une interprétation selon laquelle le droit fédéral ne régirait pas de manière exhaustive les autorisations pour les installations solaires sur les monuments culturels et naturels. L'art. 190 Cst. (obligation d'appliquer le droit fédéral) constitue une obligation d'application et non une interdiction d'examen. Il peut se justifier, dans certains cas, d'examiner à titre préjudiciel la constitutionnalité d'une loi fédérale. Toutefois, si celle-ci est constatée, la loi doit néanmoins être appliquée. Dans ce cas, le Tribunal fédéral peut uniquement inviter le législateur à adapter la disposition en question.

**(c. 6 et 7) Rejet du recours.** L'art. 18a al. 3 LAT est suffisamment détaillé, directement applicable et en rapport avec la protection de la nature et du patrimoine. Les conditions pour l'existence d'une tâche fédérale sont donc remplies. L'arrêt de renvoi est confirmé le recours rejeté.

Thierry Largey (30.1.2026)