



Arrêt du 1^{er} février 2021

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Jürg Marcel Tiefenthal, Christine Ackermann, juges,
Johanna Hirsch-Sadik, greffière.

Parties

Commune de Port-Valais,
recourante,

contre

Office fédéral du développement territorial ARE,
3003 Bern,
autorité inférieure.

Objet

Détermination de la proportion de résidences secondaires ;
décision du 6 juillet 2018.

Faits :**A.**

A.a Par courrier du 26 mars 2018, l'Office fédéral du développement territorial (l'ARE) a informé la Commune de Port-Valais qu'à la date de référence du 31 décembre 2017 les données extraites du Registre fédéral des bâtiments et des logements (le RegBL) indiquaient pour la commune une proportion de résidences secondaires (résidences secondaires + sans indication) de 14.06%, soit inférieure au taux de 20% autorisé par la loi. Il l'a invitée à prendre position sur les bases de calcul de la proportion de résidences secondaires, en se concertant le cas échéant avec le canton, et l'a priée de confirmer l'exactitude et l'exhaustivité des données du RegBL, dans un délai de 30 jours. Il a précisé qu'après ce délai et en l'absence d'une prise de position, il sera considéré que la proportion de résidences secondaires est toujours supérieure à 20%.

A.b Par lettre du 29 mars 2018, la Commune de Port-Valais a confirmé l'exactitude et l'exhaustivité des données fournies par l'ARE, en particulier le taux de résidences secondaires (résidences secondaires + sans indication) à la date de référence du 31 décembre 2017.

A.c Peu après, l'ARE a pris contact téléphoniquement avec un collaborateur de la Commune de Port-Valais pour l'informer que les données ne tenaient pas compte des mobil-homes du camping A. _____. Celui-ci a demandé sans succès à l'ARE une détermination écrite sur ce sujet.

A.d Par décision du 6 juillet 2018, l'ARE a considéré que l'inventaire des logements du 31 décembre 2017 n'était pas complet et qu'il fallait y ajouter les chalets et bungalows dans le camping A. _____ disposant de coins cuisine, de salles de bain ou de douches, de chambres et de salles de séjour. Il a expliqué que, pour cette raison, il ne pouvait pas calculer le taux précis de résidences secondaires. Il est parti du principe que celui-ci dépassait 20% au 31 décembre 2017 et qu'aucune résidence secondaire ne pouvait donc être autorisée dans la Commune de Port-Valais, sous réserve des exceptions prévues par la loi. Il a précisé qu'une nouvelle évaluation de la part de résidences secondaires serait faite sur la base des données communales dans le RegBL arrêté au 31 décembre 2018 (inventaire des logements) et que le résultat de cette nouvelle évaluation serait rendu public fin mars 2019.

A.e Par lettre du 12 juillet 2018 adressée à l'ARE, la Commune de Port-Valais s'est étonnée d'avoir été intégrée dans la liste des communes dépassant 20% de résidences secondaires, sans autre forme d'explication,

et sur la base d'une omission aussi minime. Elle a remis à l'ARE un plan au 1:2'000 du camping A._____ mentionnant les 19 bâtiments non recensés involontairement mais n'influençant pas une augmentation de la proportion de résidences secondaires dépassant 20%. Elle a remarqué que les 200 mobil-homes de ce camping n'étaient pas cadastrés et ne devaient pas, en tant que biens meubles, être considérés comme des résidences secondaires.

B.

B.a Le 26 juillet 2018, en l'absence d'une prise de position de l'ARE sur sa lettre du 12 juillet 2018, la Commune de Port-Valais (la recourante) a formé recours devant le Tribunal administratif fédéral (le Tribunal), concluant, avec suite de frais et dépens, à l'annulation de la décision du 6 juillet 2018 de l'ARE (l'autorité inférieure) sur la détermination de la proportion de résidences secondaires. En substance, elle fait valoir que son droit d'être entendue a été violé, que l'ARE n'a pas respecté le principe de la proportionnalité et que les 12 bungalows doivent être assimilés à des prestations hôtelières ou parahôtelières. Elle précise cependant qu'elle ne contesterait pas un classement en résidences secondaires et estime qu'un tel classement n'aurait qu'une incidence minime sur le taux de résidences secondaires de la commune.

B.b Par écritures du 19 septembre 2018, l'autorité inférieure et la recourante ont requis la suspension de la procédure de recours jusqu'au 31 décembre 2018 en vue d'une rencontre le 16 octobre 2018 à Port-Valais, ayant pour but de clarifier les différends concernant les données communales du RegBL et de l'inventaire des bâtiments, ainsi que de permettre une juste évaluation de la part de résidences secondaires.

B.c Par décision incidente du 27 septembre 2018, le juge instructeur a suspendu la procédure de recours jusqu'au 31 décembre 2018.

B.d Par écriture du 21 décembre 2018, la recourante a expliqué que la vision locale du 16 octobre 2018 n'avait pas permis de solutionner la situation et a prié le Tribunal de poursuivre la procédure. Elle a produit en annexe la détermination du 8 novembre 2018 de la société A._____ S.A., propriétaire du camping A._____. Il ressort de celle-ci que le domaine d'activité principal de A._____ S.A. est l'hébergement de tourisme, qu'elle exploite deux campings, soit un camping de passage et un camping résidentiel, qu'elle ne loue pas des résidences (secondaires ou non), mais des emplacements et des petites structures pour les vacances, et qu'un classement en résidences secondaires ne devrait pas être accepté.

B.e Par ordonnance du 28 décembre 2018, le juge instructeur a ordonné la reprise de la procédure.

B.f Par mémoire en réponse du 25 février 2019, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours. Elle explique avoir procédé à une analyse approfondie sur la base d'exemples concrets pour savoir si certains types d'installations sur des campings doivent être assimilés à des résidences secondaires et produit un rapport sur cette question du 22 décembre 2015 de la société B._____ AG, dont le but est la fourniture de services dans tous les domaines de l'aménagement du territoire, de la circulation et de l'environnement. À l'aide de photos faites lors de la visite du camping le 16 octobre 2018, elle soutient que les chalets et bungalows sur le camping A._____ doivent être considérés comme des logements.

B.g Par mémoire en réplique du 21 mars 2019, la recourante a confirmé les conclusions de son recours. Au surplus, elle fait valoir que son inventaire est complet et que le rapport produit par l'autorité inférieure n'a pas été publié. Elle ajoute que l'autorité inférieure n'est pas en mesure d'indiquer quels bâtiments devraient être inventoriés et invoque subir une inégalité de traitement du fait que le camping A._____ est le seul à être traité de la sorte par l'ARE.

B.h Par mémoire en duplique du 16 avril 2019, l'autorité inférieure a confirmé la décision attaquée ainsi que sa réponse. Elle admet ne pas être en mesure de chiffrer le nombre de constructions sises sur le camping devant être inventoriées comme logements. Elle rappelle qu'il appartient à la commune et non à elle de remplir le RegBL et d'établir l'inventaire des bâtiments. Elle conteste toute inégalité de traitement.

B.i Par déterminations du 28 mai 2019, la recourante a maintenu qu'un mobil-home ne saurait, dans un contexte de camping, être assimilé à un logement ni à une résidence secondaire. Elle rappelle que les emplacements sont mis à disposition temporairement et sous forme de parahôtellerie.

B.j Par ordonnance du 26 mars 2020, le juge instructeur a invité les parties à se déterminer, d'une part, sur l'intérêt actuel au recours vu la durée limitée au 31 décembre 2017 de la décision contestée et, d'autre part, sur la teneur des évaluations au 31 décembre 2018 et au 31 décembre 2019.

B.k Par écriture du 2 avril 2020, la recourante a confirmé disposer encore d'un intérêt au recours.

B.i Par écriture du 30 avril 2020, l'autorité inférieure a également confirmé l'intérêt actuel au recours. Elle informe qu'étant donné qu'une question cruciale pour déterminer la part de résidences secondaires est actuellement pendante auprès du Tribunal, elle n'a pas encore rendu de nouvelles décisions en 2019 et 2020 et attend pour ce faire l'arrêt du Tribunal en la présente cause, afin d'éviter que la procédure pendante devienne sans objet et que la commune soit obligée de réintroduire le même recours contre la nouvelle décision.

B.m Par ordonnance du 7 mai 2020, le juge instructeur a invité l'autorité inférieure à compléter son instruction, dans la mesure où elle conteste l'exhaustivité de l'inventaire, afin de déterminer plus avant si, selon les critères auxquels elle se réfère, les différents mobil-homes concernés du camping A. _____ constituent ou non, en l'espèce, un bien meuble et s'ils sont ou non des logements.

B.n Par écriture du 20 août 2020, l'autorité inférieure a produit une nouvelle décision du 10 juillet 2020 de détermination de la proportion de résidences secondaires concernant la recourante. Il ressort de cette décision que, suite à un examen sommaire, elle considère que 148 des bungalows et mobil-homes présents sur le camping A. _____, remplissent les conditions de logement et doivent être comptées comme résidences secondaires, que malgré cela la part de résidences secondaires de la recourante est de 19.1% au 31 décembre 2019, soit inférieure à 20%, et que les conditions restrictives à l'octroi d'une autorisation de construire ne s'appliquent plus à celle-ci. L'autorité inférieure indique que la recourante n'a pas fait recours contre cette nouvelle décision et que la procédure de recours pendante est donc devenue sans objet et peut être rayée du rôle.

B.o Invitée à se déterminer sur l'incidence de cette décision sur le présent litige, la recourante a, par écriture du 7 septembre 2020, remarqué que l'autorité inférieure ne mentionnait pas précisément quels mobil-homes devaient être considérés comme des logements et résidences secondaires. Elle estime que la détermination de l'autorité inférieure est lacunaire et doit être complétée et détaillée par celle-ci, afin que le Tribunal se détermine sur cette question de manière à permettre un traitement égal et non arbitraire des campings dans toutes les communes de Suisse. Elle remarque que l'autorité inférieure focalise son attention sur le camping A. _____ alors que trois autres campings se trouvent sur le territoire communal.

B.p Le Tribunal a ensuite avisé que la cause pouvait être gardée à juger.

Les autres faits et arguments pertinents des parties seront repris en tant que besoin dans les considérants en droit du présent arrêt.

Droit :

1.

1.1 Le recours est dirigé contre une décision de l'ARE, prise sur la base de la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS, RS 702). L'art. 20 al. 2 LRS prévoit notamment que, sous réserve des dispositions de la présente loi, la compétence, la procédure et les voies de droit sont régies par la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700). Selon l'art. 34 al. 1 LAT, les recours devant les autorités fédérales sont régis par les dispositions générales de la procédure fédérale. A cet égard, la procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF, RS 173.32). Le Tribunal administratif fédéral examine d'office sa compétence (art. 7 PA) et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.2 En vertu des articles 31 et 33 let. d LTAF, et sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA rendues par les départements et unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées. L'ARE constitue une unité de l'administration fédérale centrale subordonnée au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (le DETEC ; art. 8 al. 1 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA, RS 172.010] ; art. 6 al. 1, art. 7 al. 1 let. d et al. 3, art. 8 al. 1 let. a et annexe 1 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA, RS 172.010.1]). L'acte attaqué du 6 juillet 2018, par lequel l'autorité inférieure interdit l'octroi d'autorisations pour des résidences secondaires dans la Commune de Port-Valais, sous réserve de la création de nouveaux logements, satisfait aux conditions qui prévalent à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 al. 1 PA et n'entre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Partant, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du présent recours.

1.3 Il convient de s'interroger sur la qualité pour recourir de la recourante.

1.3.1

1.3.1.1 Selon l'art. 48 al. 1 PA, a qualité pour recourir quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire, est spécialement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. De jurisprudence constante, l'art. 48 al. 1 PA est interprété de la même manière que l'art. 89 al. 1 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110 ; cf. ATF 139 II 328 consid. 3.2, 139 II 279 consid. 2.2 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-3909/2016 du 30 janvier 2019 consid. 1.2.1, A-7117/2015 du 21 juin 2016 consid. 3.1, B-437/2010 du 8 juin 2010 consid. 3.2). A l'origine, le régime général de l'art. 48 al. 1 PA a été prévu pour les particuliers. Cependant, une collectivité publique peut aussi s'en prévaloir lorsque l'acte attaqué l'atteint de la même manière qu'un particulier ou de façon analogue dans ses intérêts juridiques ou patrimoniaux. Elle peut également s'en prévaloir lorsqu'elle est touchée dans ses attributions de puissance publique et qu'elle dispose d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué (cf. ATF 140 I 90 consid. 1.2, 138 I 143 consid. 1.3.1, 135 I 43 consid. 1.3 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-3909/2016 précité consid. 1.2.1, B-437/2010 précité consid. 3.2). Le recours sera recevable lorsque la collectivité invoque des intérêts spécifiques, propres, dont la sauvegarde ou la promotion relève des attributions caractéristiques du genre de collectivité auquel elle appartient. C'est en particulier le cas lorsqu'une décision a un effet sur l'accomplissement des tâches publiques. L'intérêt général à l'application correcte et uniforme du droit ne suffit en revanche pas à conférer la qualité pour recourir (cf. ATF 140 I 90 consid. 1.2.2, 135 II 156 consid. 3.1, 134 II 45 consid. 2.2.1 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5591/2019 du 29 octobre 2020 consid. 1.2.1, A-5636/2019 du 11 septembre 2020 consid. 1.2.1, A-3909/2016 précité consid. 1.2.1, B-437/2010 précité consid. 3.2).

1.3.1.2 En l'espèce, la recourante a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure. La décision attaquée lui interdit d'autoriser des nouvelles résidences secondaires sur son territoire. En outre, elle retient que des chalets et des bungalows sis sur le camping A._____ constituent des logements et que son inventaire des logements du 31 décembre 2017 est donc incomplet. La recourante est ainsi directement et spécialement atteinte dans l'exercice de ses tâches de puissance publique. Cette décision a également un effet préjudiciel sur la manière dont elle doit établir l'inven-

taire des logements. Partant, au moment du dépôt du recours, elle disposait d'un intérêt public propre, digne de protection à l'annulation de la décision attaquée et bénéficiait de la qualité pour recourir.

1.3.2

1.3.2.1 La qualité pour recourir au sens de l'art. 48 al. 1 let. c PA suppose que la partie recourante ait un intérêt actuel et pratique à l'annulation ou à la modification de la décision entreprise. Cet intérêt doit exister non seulement au moment du dépôt du recours, mais encore au moment où l'arrêt est rendu. De cette manière, le Tribunal est assuré de trancher uniquement des questions concrètes et non de prendre des décisions à caractère théorique, ce qui répond à un souci d'économie de procédure. Si l'intérêt actuel disparaît avant le dépôt du recours devant le Tribunal, celui-ci est irrecevable. S'il disparaît après le dépôt du recours, celui-ci doit être déclaré sans objet et la cause rayée du rôle (cf. ATF 142 I 135 consid. 1.3.1, 137 I 23 consid. 1.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_432/2017 du 23 janvier 2018 consid. 2.2.1 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5591/2019 précité consid. 1.3.1, A-5636/2019 précité consid. 1.3.1). Le Tribunal fait exceptionnellement abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (cf. ATF 140 IV 74 consid. 1.3.3, 139 I 206 consid. 1.1, 137 I 23 consid. 1.3.1, 136 II 101 consid. 1.1 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5591/2019 précité consid. 1.3.1, A-5636/2019 précité consid. 1.3.1).

1.3.2.2 La décision attaquée fait partie de la procédure prévue par les art. 4 et 5 LRS et les art. 1 et 2 de l'ordonnance du 4 décembre 2015 sur les résidences secondaires (ORSec, RS 702.1) pour déterminer et publier le nombre total des logements et la proportion de résidences secondaires. Cette procédure prévoit que chaque commune fournit annuellement à l'Office fédéral de la statistique (l'OFS), au plus tard d'ici au 31 janvier de l'année suivante, les données relatives à ses habitants, arrêtées au 31 décembre, et met à jour les indications figurant dans le RegBL. Ce registre, dans sa teneur valable au 31 décembre, constitue l'inventaire des logements. Se fondant sur les données communales du RegBL, l'autorité inférieure constate pour chaque commune, jusqu'au 31 mars de chaque année, si la proportion de résidences secondaires est supérieure ou non à 20%. Si c'est le cas, un délai est fixé, pour elle comme pour le canton concerné, pour pouvoir prendre position sur les bases du calcul de la proportion de résidences secondaires. Si la proportion de résidences secondaires

reste supérieure à 20 %, l'autorité inférieure rend une décision interdisant l'autorisation de nouvelles résidences secondaires (art. 4 à 6 LRS ; art. 1 et 2 ORSec ; cf. Commentaires de l'ARE du 18 novembre 2015 relatifs à l'ordonnance sur les résidences secondaires, publiés sur www.are.admin.ch > Développement et aménagement du territoire > Droit de l'aménagement du territoire > Résidences secondaires > Bases légales > Commentaires relatifs à l'ordonnance sur les résidences secondaires, page consultée le 25 janvier 2021, ci-après Commentaires de l'ARE ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5591/2019 précité consid. 1.3.2, A-5636/2019 précité consid. 1.3.2).

1.3.2.3 Dans sa décision du 10 juillet 2020, l'autorité inférieure a retenu que les conditions restrictives à l'octroi d'une autorisation de construire prévues par la LRS ne s'appliquaient plus à la recourante. Elle a précisé que la recourante était tenue de préciser son évaluation sommaire des bungalows et mobil-homes du camping A._____ et que les objets destinés à une utilisation durable de logement, présentant une certaine dimension et des équipements et raccordements d'un certain standard devaient être saisis en tant que logements dans le RegBL. Vu cette nouvelle décision rendue au cours de la procédure de recours, la recourante ne dispose en soi plus d'un intérêt actuel à l'annulation de la décision attaquée du 6 juillet 2018, dans la mesure où l'interdiction d'octroyer des autorisations pour des résidences secondaires sur son territoire n'existe plus. Cependant, vu que l'autorité inférieure considère que 148 objets sis sur le camping A._____ constituent des logements – ce que la recourante conteste – et que le taux de résidences secondaires retenu par l'autorité inférieure est ainsi proche de 20%, il se justifie de faire abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel en l'espèce. En effet, il suffit que les données à la base de la proportion calculée par l'autorité inférieure se modifient quelque peu pour qu'une décision d'interdiction soit à nouveau rendue par celle-ci, laquelle ferait vraisemblablement également l'objet d'un recours ayant pour objet les mêmes questions que celles en cause. Or, étant donné que le déroulement de la procédure visant à l'établissement de la proportion de résidences secondaires est annuel, la contestation ne pourrait pas être tranchée par le Tribunal avant qu'elle ne perde à nouveau son actualité. Vu leur portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à ce qu'il soit répondu aux questions posées par le présent litige. L'intérêt actuel au recours doit être admis.

1.3.3 Sur le vu de ce qui précède, le Tribunal retient que la recourante dispose de la qualité pour recourir.

1.4 Pour le reste, déposé dans le délai et les formes prescrites (art. 50 et 52 PA), le recours est recevable quant à la forme. Il convient d'entrer en matière sur celui-ci.

2.

2.1 L'objet du litige porte sur la répartition des tâches entre la recourante et l'autorité inférieure concernant l'établissement du RegBL et de l'inventaire des logements (cf. consid. 4), sur la notion de logement en lien avec les bungalows, mobil-homes et chalets sis sur le camping A. _____ et les caractéristiques du cas d'espèce (cf. consid. 5) et sur celle de savoir si la recourante peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité (cf. consid. 6). Au préalable, il est nécessaire d'examiner si le droit d'être entendu de la recourante a été violé (cf. consid. 3).

2.2 Le Tribunal administratif fédéral décide en principe avec une cognition illimitée. Conformément à l'art. 49 PA, il contrôle les décisions qui lui sont soumises sous l'angle de la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) et de l'inopportunité (let. c). Il vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (art. 13 PA). Il applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise. Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 142 I 135 consid. 2.3, 136 II 165 consid. 4.1 et 5.2, 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-3909/2016 précité consid. 2.2, A-5584/2015 du 2 mars 2017 consid. 2.1.2, A-3197/2014 du 22 février 2016 consid. 2.3).

3.

Avant de procéder à l'analyse du bien-fondé de la décision de l'autorité inférieure, il sied d'en examiner sa régularité formelle sur le vu du grief de la recourante quant à la violation de son droit d'être entendu.

3.1

3.1.1 La recourante expose que, suite à sa lettre du 29 mars 2018, un collaborateur de l'ARE a pris contact par téléphone avec elle pour l'informer que ses données ne tenaient pas compte des mobil-homes du camping A. _____. La recourante explique que bien qu'elle ait demandé une détermination écrite à ce sujet, elle ne l'a jamais reçue. Elle estime que son droit d'être entendu a ainsi été violé.

3.1.2 L'autorité inférieure ne se détermine pas sur ce grief.

3.2

3.2.1 Le droit d'être entendu au sens de l'art. 29 al. 2 Cst. est une garantie de caractère formel, dont la violation doit en principe entraîner l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès du recourant sur le fond (cf. ATF 139 II 489 consid. 3.3, 132 II 485 consid. 3.2 ; ATAF 2013/23 consid. 6.4.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral C-1507/2015 du 10 juin 2016 consid. 3.3). Il comprend les droits de s'exprimer, de consulter le dossier, de faire administrer des preuves et de participer à l'administration de celles-ci, d'obtenir une décision motivée et de se faire représenter ou assister (cf. art. 26 à 33 et 35 PA ; ATAF 2009/54 consid. 2.2). L'art. 30 al. 1 PA prévoit en particulier que l'autorité entend les parties avant de prendre une décision. C'est le droit pour le justiciable de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, soit le droit d'exposer ses arguments de droit, de fait ou d'opportunité, de répondre aux objections de l'autorité et de se déterminer sur les autres éléments du dossier (cf. ATF 141 V 557 consid. 3.1, 135 I 279 consid. 2.3 ; ATAF 2010/53 consid. 13.1, 2009/54 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6775/2016 du 28 juin 2018 consid. 5.1). Le droit d'être entendu comprend également le droit que l'autorité prenne connaissance des arguments de l'administré, les examine avec soin et motive sa décision (art. 32 al. 1 et 35 al. 1 PA ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-3162/2018 du 12 mars 2019 consid. 4.1, A-7011/2016 du 19 janvier 2017 consid. 3.1). Il comporte aussi le droit d'être informé sur l'ampleur et la portée de l'établissement des faits et, dans ce contexte, d'être mis au courant de l'existence de nouveaux moyens de preuve pertinents pour la décision à prendre (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5591/2019 précité consid. 2.3, A-7920/2016 du 29 janvier 2018 consid. 3.2 et les réf. cit.). Cela est aussi le cas lorsqu'une autorité souhaite pourvoir sa décision d'une motivation complètement nouvelle, à laquelle les parties ne peuvent aucunement s'attendre (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5591/2019 précité consid. 2.3 et les réf. cit.).

3.2.2 Si l'autorité de recours constate la violation du droit d'être entendu, elle renvoie la cause à l'instance inférieure, qui devra entendre la personne concernée et adopter une nouvelle décision, quand bien même sur le fond celle-ci ne s'écarterait pas de la solution qu'elle avait retenue lors de la décision annulée (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.2, 135 I 279 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1B_347/2017 du 1er septembre 2017 consid. 2.2 ; ATAF 2013/23 consid. 6.1.3 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-6859/2015

du 8 septembre 2016 consid. 3.5.2, A-1323/2014 du 20 janvier 2015 consid. 4). Pour autant qu'elle ne soit pas d'une gravité particulière, la violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen. Toutefois, une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée ; cela étant, une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.8.1, 137 I 195 consid. 2.3.2, 135 I 279 consid. 2.6.1 ; ATAF 2013/23 consid. 6.1.3 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-2569/2018 du 4 juin 2019 consid. 2.2.2, A-3390/2018 du 26 mars 2019 consid. 3.1.4).

3.3

3.3.1 En l'espèce, la recourante a été invitée par lettre type du 26 mars 2018 de l'autorité inférieure à prendre position sur les bases de calcul du taux de résidences secondaires et, en particulier, à confirmer l'exactitude et l'exhaustivité du RegBL, ce qu'elle a fait par lettre du 29 mars 2018. Dans sa lettre du 26 mars 2018, l'autorité inférieure ne l'a pas informée qu'elle estimait que les chalets et bungalows sis sur le camping A. _____ constituaient des logements et devaient être comptés à l'inventaire des logements de la commune. Elle l'a certes fait peu après par téléphone et il semblerait que le collaborateur contacté ait pu s'exprimer à ce sujet. Cependant, l'autorité inférieure n'a pas offert aux représentants compétents de la recourante la possibilité de se déterminer en bonne et due forme sur ces éléments pertinents avant qu'elle ne rende sa décision. Or, cette motivation était nouvelle par rapport à la lettre du 26 mars 2018 et il y a lieu de retenir que l'autorité inférieure a violé le droit d'être entendu de la recourante en ne lui donnant pas la possibilité de participer à l'établissement des faits, de donner des explications, de proposer des moyens de preuve, de faire valoir ses arguments et de se déterminer sur sa position avant qu'elle ne rende sa décision le 6 juillet 2018.

3.3.2 En procédure de recours, la recourante et l'autorité inférieure se sont rencontrées le 16 octobre 2018 sur place, au camping A. _____, et ont pu discuter de leur appréciation différente des faits, ce qui n'a pas amené l'autorité inférieure à reconsidérer sa décision. En outre, la recourante a pu pleinement et de manière détaillée faire valoir ses arguments de droit, de

fait et d'opportunité dans ses écritures adressées au Tribunal, lequel dispose d'un plein pouvoir d'examen. Elle a également eu la possibilité de produire les preuves qui lui semblaient pertinentes et de se déterminer sur celles produites par l'autorité inférieure ainsi que sur la position de cette dernière. Il y a donc lieu de considérer qu'un renvoi en raison de la violation du droit d'être entendu de la recourante constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec le souhait clairement exprimé par celle-ci dans ses écritures du 21 juillet et du 7 septembre 2020 qu'une décision au fond soit rendue par le Tribunal sur les questions litigieuses, et irait à l'encontre de ses intérêts. Partant, le Tribunal retient que la violation du droit d'être entendu de la recourante peut être réparée en l'espèce.

4.

Quant au fond du litige, il convient tout d'abord de préciser la répartition des tâches entre la recourante et l'autorité inférieure concernant l'établissement du RegBL et de l'inventaire des logements, du moment que la recourante estime que certains ensembles de locaux sis sur son territoire ne sont pas des logements au sens de l'art. 2 al. 1 LRS et que l'autorité inférieure est d'avis contraire.

4.1

4.1.1 La recourante expose gérer de manière régulière et précise la liste des logements réalisés sur son territoire et avoir prouvé que sa proportion de résidences secondaires était de 14.06% au 31 décembre 2017, soit inférieure à 20%. Elle explique que, depuis l'entrée en vigueur de la LRS, elle a toujours estimé que les mobil-homes installés sur le camping A._____ étaient des biens meubles et ne devaient pas être considérés comme logements. Elle souligne que l'autorité inférieure n'est pas en mesure d'indiquer quels bâtiments devraient être inventoriés mais qu'elle se contente d'alléguer, sans chiffrer, qu'une grande partie des constructions sont propres à un usage d'habitation durable alors qu'elles n'ont pas cette fonction. Elle estime que l'autorité inférieure doit fournir l'inventaire précis des mobil-homes qu'elle qualifie comme logements.

4.1.2 L'autorité inférieure estime ne pas devoir prouver au cas par cas que les installations qui se trouvent sur le camping A._____ doivent toutes être considérées comme des logements et que le décompte final produit une part de résidences secondaires supérieure à 20 %, mais qu'il appartient à la commune de fournir ce travail en remplissant le RegBL et en établissant l'inventaire des bâtiments selon l'art. 4 al. 1 LRS, l'art. 2 ORSec et l'art. 10 al. 1 de l'ordonnance du 9 juin 2017 sur le Registre des bâtiments

et des logements (ORegBL, RS 431.841). Elle admet n'être pas en mesure d'indiquer quels bâtiments devraient être inventoriés. Elle précise qu'elle n'a effectué qu'une évaluation sommaire des bungalows et mobil-homes du camping A. _____ et que la commune est tenue de préciser cette évaluation.

4.2

4.2.1 L'art. 75b al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst., RS 101) prévoit que la loi oblige les communes à publier chaque année leur plan de quotas de résidences principales et l'état détaillé de son exécution. Selon l'art. 4 LRS, toute commune établit une fois par année un inventaire des logements (al. 1) ; l'inventaire doit au moins indiquer le nombre total de logements et le nombre des résidences principales (al. 2). La Confédération, par l'ARE, détermine, sur la base de l'inventaire des logements, la proportion de résidences secondaires par rapport au parc des logements d'une commune (art. 5 al. 1 LRS). Si la commune ne remet pas l'inventaire des logements dans les délais prescrits, elle est réputée avoir une proportion de résidences secondaires supérieure à 20% (art. 5 al. 2 première phrase LRS ; cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5636/2019 précité consid. 3.3 et 3.4). L'autorité fédérale ne rend sa décision qu'après avoir entendu le canton dans lequel se trouve la commune (art. 5 al. 4 LRS).

4.2.2 Les art. 1 et 2 ORSec précisent les tâches et compétences respectives des communes et de la Confédération. Il appartient à chaque commune de fournir annuellement à l'OFS les données relatives à ses habitants et de tenir à jour les indications figurant dans le RegBL (art. 1 al. 1 ORSec). Les services communaux ou cantonaux responsables de la mise à jour des données enregistrent de manière permanente dans le RegBL toutes les informations relatives aux projets de construction, aux bâtiments et aux logements (art. 10 al. 1 ORegBL en lien avec l'art. 1 al. 1 ORSec). L'ARE constate pour chaque commune si la proportion de résidences secondaires est supérieure ou non à 20% en se fondant sur les données communales du RegBL (art. 2 al. 2 ORSec). Il est habilité à vérifier d'office les données fournies par la commune (art. 2 al. 3 ORSec). Il publie chaque année une liste qui comprend les indications suivantes pour chaque commune : le total des logements, le nombre de résidences principales, la proportion de résidences principales et la constatation, si la proportion de résidences secondaires est supérieure à 20% ou non (art. 2 al. 4 ORSec).

4.2.3 Dans le RegBL, le nombre total de logements sur le territoire communal doit être enregistré intégralement, c'est-à-dire comprendre aussi les

logements extérieurs aux zones à bâtir. Le recensement de la totalité des logements d'une commune constitue la base indispensable pour le recensement correct de la proportion de résidences secondaires. La réglementation choisie a pour but de délester les communes. Outre la livraison en bonne et due forme des données des habitants et des données nécessaires à la mise à jour du RegBL, elles n'ont aucune autre tâche à effectuer dans le cadre de la détermination de la proportion de résidences secondaires. En particulier elles n'ont pas l'obligation de publier chaque année un inventaire des logements (cf. Commentaires de l'ARE, p. 1 sv.). Cette tâche revient à la Confédération (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5636/2019 précité consid. 4.1.2).

4.2.4 Dans un premier temps, il appartient à la commune d'établir de manière individuelle pour chaque ensemble de locaux s'il remplit les conditions de l'art. 2 al. 1 LRS et, le cas échéant, le comptabiliser dans le RegBL. Cette analyse ne peut pas être effectuée de manière globale pour tous les ensembles de locaux (cf. dans le même sens, l'arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5636/2019 précité consid. 4.1.1 concernant le classement d'un logement comme résidence principale, comme logement assimilé à une résidence principale ou comme résidence secondaire). Dans un deuxième temps seulement, l'autorité inférieure doit vérifier les données fournies par la commune et calculer la proportion de résidences secondaires sur la base de ces (nouvelles) données (cf. dans le même sens, l'arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5636/2019 précité consid. 4.1.3 concernant les conditions de l'art. 2 al. 3 let. e LRS).

4.2.5 L'ARE est tenu par les règles de la PA (art. 1 al. 1 et al. 2 let. a PA). Il doit constater les faits d'office et procéder s'il y a lieu à l'administration des preuves sur les allégations de fait pertinents (art. 12), sous réserve du devoir de collaboration des parties prévu par l'art. 13 al. 1 let. c PA. Selon la maxime inquisitoire, l'autorité définit les faits pertinents et ne tient pour existants que ceux qui sont dûment prouvés (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_157/2016 du 13 octobre 2016 consid. 2.1).

4.3 Il ressort de ce qui précède qu'il appartient à la recourante de tenir à jour les indications figurant dans le RegBL et notamment d'y inscrire le nombre total de logements. Il lui incombe en particulier d'examiner pour chaque ensemble de locaux s'il remplit les conditions de la définition de logement prévue par l'art. 2 al. 1 LRS et, le cas échéant, de le comptabiliser dans le total de logements figurant dans le RegBL. L'autorité inférieure, pour sa part, est habilitée à vérifier d'office les données fournies par la recourante. Si elle considérait en l'occurrence que ces données n'étaient pas

complètes et que les mobil-homes et bungalows sis sur le camping A. _____ auraient dû être comptabilisés dans le RegBL comme logements, elle était habilitée à rendre une décision sur la base de l'art. 5 al. 2 LRS, comme elle l'a fait en l'espèce. Cependant, ce faisant, elle se devait d'établir les faits d'office, avec la collaboration de la recourante, pour chaque ensemble de locaux qu'elle considérait remplir les conditions de la définition de logement. En effet, dans la mesure où la commune estime avoir indiqué le nombre total de logements dans ce registre et que ses données sont correctes et complètes, et que l'autorité inférieure, chargée de vérifier ces données, n'est pas du même avis, il appartient à cette dernière de constater les faits d'office et de procéder si besoin à l'administration des preuves avant de rendre sa décision sur la base des circonstances du cas d'espèce. Elle ne pouvait pas se contenter de constater de manière générale, comme elle l'a fait dans la décision attaquée, que des mobil-homes et des bungalows sur le camping A. _____ constituent des logements sans préciser lesquels exactement. En effet, pour pouvoir établir un inventaire des logements complet et déterminer la proportion de résidences secondaires de manière correcte, il est indispensable qu'il n'y ait aucun doute sur le nombre exact de logements situés dans une commune. Sur le vu de ce qui précède, le Tribunal retient que l'autorité inférieure n'a pas établi d'office les faits pertinents de manière complète (cf. art. 12 et 49 let. b PA).

4.4 En principe, le recours devant le Tribunal administratif fédéral est de nature réformatoire, c'est-à-dire que le Tribunal statue lui-même sur la cause et ne la renvoie qu'exceptionnellement à l'autorité inférieure avec des instructions impératives (cf. art. 61 al. 1 PA). En l'occurrence, le Tribunal considère qu'il ne lui appartient pas, en tant qu'autorité de recours, de procéder à l'administration des preuves ni de se substituer à l'autorité inférieure s'agissant de la constatation complète des faits pertinents. En effet, si le Tribunal venait à établir lui-même quel mobil-home, bungalow et chalet sis sur le territoire de la recourante constitue un logement au sens de l'art. 2 al. 1 LRS, la recourante se verrait priver de la seule voie de droit ordinaire dont elle dispose en l'espèce pour vérifier la constatation des faits. Par ailleurs, la recourante a uniquement conclu à l'annulation de la décision et non à sa réformation. Partant, il sied d'admettre le recours sur ce point, d'annuler la décision attaquée et de renvoyer l'affaire à l'autorité précédente pour qu'elle établisse, avec la collaboration de la recourante, les faits pertinents de manière complète, soit pour qu'elle précise quels ensembles de locaux sis sur le territoire de la recourante constituent des logements et auraient dû être comptabilisés comme tels par cette dernière dans le RegBL.

4.5 Vu que l'autorité inférieure n'a pas établi précisément quels ensembles de locaux sis sur le territoire de la recourante auraient dû être comptés comme logements, il n'est pas possible de vérifier si la décision attaquée viole ou non le droit fédéral, en particulier les art. 2 al. 1 et 5 al. 2 LRS, en retenant que l'inventaire des logements de la recourante au 31 décembre 2017, qui ne comptabilise pas les chalets et bungalows sis sur le camping A._____, est incomplet. Cependant, pour des raisons d'économie de procédure, il convient tout de même de préciser la notion de logement en lien avec les bungalows, mobil-homes et chalets du camping A._____ et les caractéristiques du cas d'espèce. En effet, les parties ne sont pas d'accord sur la définition de cette notion alors que celle-ci est essentielle pour établir l'inventaire des logements et pour calculer la proportion de résidences secondaires. En outre, elles ont pu amplement exposer leur point de vue sur cette question dans la présente procédure.

5.

Il s'agit donc de préciser la notion de logement en lien avec les bungalows, mobil-homes et chalets sis sur le camping A._____ et les caractéristiques du cas d'espèce.

5.1

5.1.1 La recourante part du principe qu'un mobil-home est par définition un bien meuble et ne constitue pas un logement au sens de l'art. 2 al. 1 LRS. Elle précise qu'un bien meuble est une habitation mobile telle qu'un camping-car et une caravane, même si elle ne se déplace pas, que le critère pertinent est la conservation de moyens de mobilité et que celui-ci peut inclure également les mobil-homes. Elle indique que la plupart des mobil-homes du camping A._____ sont équipés d'une cuisinette, que le règlement d'utilisation du camping interdit le logement à l'année, qu'aucun propriétaire de mobil-home n'est domicilié légalement ni fiscalement dans la commune et que tous les services industriels (eau, bâtiments sanitaires, etc.) sont coupés chaque année du 1^{er} novembre au 15 mars. Selon elle, ces éléments démontrent qu'un mobil-home ne doit pas être assimilé à une résidence secondaire dans un contexte de camping. Elle ajoute que même si certains mobil-homes sont installés avec un ancrage, ils peuvent être déplacés très rapidement et que chaque année, il y a très régulièrement des déplacements sur d'autres sites.

5.1.2 Ensuite, la recourante explique que les 19 bâtiments du camping non recensés comme logements sont répartis en 2 bâtiments de réception et de bureaux, 4 blocs sanitaires, 1 buvette et 12 bungalows de vacances sans chauffage, faisant partie des prestations offertes par le camping à sa

clientèle et pouvant être assimilés à des prestations hôtelières ou parahôtelières. Elle estime que seuls les 12 bungalows pourraient, à l'extrême, être considérés comme des résidences secondaires et indique qu'elle ne contesterait pas un tel classement. Elle ajoute que même si elle n'aurait à tort pas inventorié ces 19 bâtiments, leur nombre ne pourrait pas modifier le taux des résidences secondaires. Elle précise qu'hormis ces bâtiments, tous les logements sis sur son territoire ont été inventoriés, sans tenir compte des mobil-homes, et que son inventaire est donc complet. Selon elle, la décision attaquée ne correspond pas à la volonté du législateur, n'est pas proportionnelle et est abusive.

5.1.3 Il ressort de la détermination de la société A. _____ S.A. du 8 novembre 2018 que la société exploite deux campings : un camping de passage ouvert d'avril à septembre, disposant de places pour camping-cars, caravanes ou tentes ainsi que de 12 bungalows d'environ 24 m², d'un mobil-home et de 3 « pods », se louant avec un roulement de personnes et pour lesquels des taxes de séjour sont perçues ; et un camping résidentiel ouvert de mars à octobre avec 164 emplacements loués à la saison. La société A. _____ S.A. explique que pour ce camping résidentiel, chacun de ses locataires est propriétaire de son mobil-home, que le délai de résiliation est de 3 mois et qu'elle applique le taux de TVA préférentiel de 3.7% lié à l'hébergement et appliqué pour l'hôtellerie sur les factures de location. Elle indique que si elle résiliait tous les contrats des 164 mobil-homes, elle se retrouverait avec un terrain nu en trois mois. Elle précise qu'elle ne loue pas des résidences mais des emplacements et des petites structures pour les vacances.

5.2

5.2.1 L'autorité inférieure allègue que le critère de l'existence d'une fondation ancrée dans le sol est, à lui seul, insuffisant pour établir une distinction entre installation de camping et installation assimilable à un logement. Sur la base du rapport du 22 décembre 2015 de la société B. _____ AG, elle soutient que les critères de la dimension d'une construction et de son aménagement, soit l'existence de conduites d'eau et d'eaux usées, de lignes de transport d'énergie, d'annexes en matériaux solides telles que les terrasses, vérandas ou avant-corps, et si le terrain est enclos ou garnis de plantes, permettent de déterminer si une construction constitue un bien meuble ou un logement. Elle est d'avis que si une construction atteint une certaine dimension et dispose de telles installations, cela signifie qu'un certain niveau de confort est possible et que l'idée première du camping n'est plus prépondérante. Elle soutient que les critères énoncés par la recourante, soit l'approvisionnement en eau et électricité durant toute l'année et

l'existence d'un domicile légal ou fiscal, ne font pas partie de la définition du logement.

5.2.2 Ensuite, l'autorité inférieure allègue qu'une grande partie des constructions sur le camping est propre à un usage durable et confortable, est raccordée aux conduites d'eau et d'électricité, dispose d'installations de cuisine, de salles de bain ou d'une douche, de chambres et de salles de séjour. Elle ajoute que leur surface est d'une moyenne de 29.9 m² et que l'agencement de leur espace extérieur avec des places assises fixes ainsi que la présence de constructions annexes en matériaux solides sur plusieurs d'entre eux indiquent qu'ils sont utilisés en permanence. Elle estime que la disposition uniforme des constructions est un indicateur allant dans le même sens. Elle précise ne pas avoir pu contrôler leur intérieur. Elle estime que, selon les vues aériennes à disposition, le site internet du camping A. _____ et les photos prises lors de sa visite locale du 16 octobre 2018, les 148 objets situés sur le camping A. _____ à l'ouest de la route de la Plage sont des logements et auraient dû être ajoutés à l'inventaire par la recourante, mais que les cabanes en bois et les bungalows situés à l'est de cette route ne sont pas des logements car ils sont plus petits et ne disposent pas tous de l'électricité. Elle soutient que le calcul des logements inscrits dans le RegBL est donc incomplet et inexact et que la recourante est ainsi réputée avoir une proportion de résidences secondaires supérieures à 20%.

5.2.3 Selon le rapport du 22 décembre 2015 de la société B. _____ AG, il n'est pas possible de considérer que tous les campings sont exclus du champ d'application de la LRS car ils ne constituent pas des logements mais doivent au contraire être considérés de manière plus nuancée selon les circonstances du cas d'espèce. Selon ce rapport, les mobil-homes, les bungalows, les huttes de camping « pods » et les autres formes de maisons mobiles sont des logements qui – au contraire des caravanes ou camping-cars – ne sont pas automobiles et ne peuvent pas être tractés, ou du moins pas sur de longues distances, sont généralement transportés par camion, déchargés à l'aide d'engins lourds, tels que grue, élévateur à fourche ou tracteur, et placés à l'endroit prévu pour y être montés comme une maison préfabriquée. Le rapport évoque le fait que l'installation de mobil-homes sur des campings offre un moyen de contourner la LRS, que la multiplication des mobil-homes risque d'évincer les moyens d'hébergement de camping traditionnels, tels que les tentes, caravanes ou camping-cars, et que les campings se transforment insidieusement en zones de maisons de vacances à l'extérieur des zones urbanisées. Il précise que pour une utilisation stationnaire, une fondation n'est pas obligatoire, que

son existence est difficile à constater et que les constructions sur un camping peuvent souvent être déplacées en une heure.

5.3 Le cadre juridique général déterminant est le suivant.

L'art. 75b al. 1 Cst. prévoit que les résidences secondaires constituent au maximum 20% du parc des logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune. La LRS définit les conditions auxquelles sont soumises la construction de nouveaux logements ainsi que la modification de logements existants et de leur affectation dans les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 20% (art. 1 LRS). Dans les communes dont la proportion de résidences secondaires est supérieure à 20%, aucune nouvelle résidence secondaire ne peut être autorisée. Si cette proportion est inférieure à 20%, mais que l'octroi d'une autorisation de construire conduirait, dans une commune, au dépassement de cette limite de 20%, l'autorisation ne peut pas être délivrée (art. 6 al. 1 LRS).

5.4 Il convient d'interpréter la notion juridique indéterminée de « logement », prévue par l'art. 2 al. 1 LRS. Conformément à la jurisprudence constante, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme. Il ne s'écarte de la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (cf. ATF 144 V 333 consid. 10.1, 144 IV 217 consid. 3.1, 144 II 326 consid. 2.2 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5636/2019 précité consid. 4.2.2, A-699/2017 du 26 août 2019 consid. 5.2.4, A-2905/2017 du 1^{er} février 2018 consid. 6.3.1, A-658/2014 du 29 avril 2014 consid. 4.1, A-469/2013 du 27 septembre 2013 consid. 5).

5.4.1 Selon l'art. 2 al. 1 LRS, est un logement (« eine Wohnung », « un'abitazione ») au sens de la LRS un ensemble de locaux qui remplit les conditions suivantes : être propre à un usage d'habitation (let. a) ; former une unité de construction (let. b) ; disposer d'un accès soit depuis l'extérieur,

soit depuis un espace commun à plusieurs logements à l'intérieur du bâtiment (let. c) ; être équipé d'une installation de cuisine (let. d) et ne pas constituer un bien meuble (let. e ; « keine Fahrnis darstellen », « non costituiscono una cosa mobile »). Les conditions prévues par l'art. 2 al. 1 LRS ne sont pas absolument claires et laissent la porte ouverte à plusieurs interprétations possibles. En particulier, la question se pose de savoir si des maisonnettes préfabriquées ou des mobil-homes qui sont vissés dans le sol à l'aide d'ancrages spéciaux et qui peuvent être rapidement dévissés tombent dans le champ d'application de la LRS (cf. ALIG, Der Wohnungsbegriff des Zweitwohnungsgesetzes [ZWG], in : Jusletter 30 mai 2016, n° 1). Il convient donc de rechercher la véritable portée de la notion de logement.

5.4.2 Les conditions énumérées sont cumulatives et doivent toutes être remplies pour admettre l'existence d'un logement. Un studio peut aussi être un logement. Il en va de même des pièces destinées à un séjour de courte durée de personnes différentes, telles que les logements affectés à l'hébergement touristique au sens de l'art. 7 al. 1 let. b LRS (cf. consid. 5.4.3.2). Ne sont pas considérés comme logements, les chambres individuelles des maisons de retraite pour personnes âgées, les mansardes, les hôtels car ils ne sont pas équipés d'une installation de cuisine ni d'une kitchenette. Seules les installations fixes avec un évier qui servent à la préparation de repas sont considérées comme des installations de cuisine (art. 2 al. 1 let. d LRS). Les habitations mobiles, telles que les camping-cars et les caravanes, ne sont pas considérées comme des logements, même si elles ne se déplacent pas. Par contre, les constructions installées sur une fondation ancrée dans le sol ne sont pas considérées comme des biens meubles (art. 2 al. 1 let. e LRS ; cf. Message du 19 février 2014 concernant la loi fédérale sur les résidences secondaires, FF 2014 2209, 2219 sv. ; EQUÉY, Résidences secondaires : de l'Initiative « Weber » à la législation et à la réglementation d'application, in : Jusletter 8 février 2016, n°s 47 sv.). Le critère déterminant pour qualifier un bien de « meuble » est la conservation des moyens de mobilité ce qui peut inclure également les mobil-homes, les roulottes ou les bateaux régulièrement amarrés dans un port, mais exclut en revanche les maisons de camping durablement ancrées au sol (cf. EQUÉY, op. cit., n°s 47 sv. ; cf. ALIG, op. cit., n° 24). Il importe peu si le logement est la propriété de son utilisateur ou s'il lui est loué (cf. MÖSCHING, in : Zweitwohnungsgesetz [ZWG] – unter Einbezug der Zweitwohnungsverordnung [ZWV], 2017, art. 2 LRS n° 4).

5.4.3

5.4.3.1 De la systématique de la loi, il ressort que la notion de logement constitue un point de rattachement pour l'application de la LRS (cf. EQUEY, op. cit., n^{os} 49 ; BIANCHI, La loi sur les résidences secondaires : une première approche, in : Revue Suisse du Notariat et du Registre foncier, 5/2015). En particulier, l'obligation d'établir un inventaire des logements (art. 4 LRS), la détermination de la proportion des résidences secondaires (art. 5 LRS) et les conséquences légales pour les communes comptant une proportion de résidences secondaires supérieure à 20% (chapitres 3 à 5 LRS) se fondent toutes sur la notion de logement. En d'autres termes, si une construction ne constitue pas un logement, elle ne sera pas comptée dans l'inventaire et n'influencera pas le calcul de proportion de résidences secondaires.

5.4.3.2 En outre, l'art. 7 LRS prévoit une réglementation spéciale pour les logements affectés à l'hébergement touristique, soit notamment les logements qui sont mis de manière durable à la disposition d'hôtes pour des séjours de courte durée, aux conditions usuelles du marché et conformes à l'usage local, qui ne sont pas équipés en fonction des besoins personnels du propriétaire et qui sont mis sur le marché dans le cadre d'un établissement d'hébergement organisé (cf. art. 7 al. 2 let. b LRS ; ATF 139 II 243 consid. 10.4). Ils ne peuvent pas servir à la location de longue durée (cf. FF 2014 2209, 2225 ; EQUEY, op. cit., n^o 71). Par exemple, les résidences et villages de vacances qui proposent des hébergements pour de courts séjours de vacances et des prestations de type hôtelier, formant un ensemble construit (centre avec entrée principale et réception, place de stationnement centrale) et composés d'installations communautaires (piscine, terrain de sport, restaurant, place de jeux, etc. accessibles à tous les hôtes) constituent des logements affectés à l'hébergement touristique (cf. art. 4 ORSec ; FF 2014 2209, 2226 ; EQUEY, op. cit., n^o 74). Il s'agit donc de logements (cf. FF 2014 2209, 2213 et 221 ; EQUEY, op. cit., n^o 47) qui doivent être comptabilisés comme tels dans le RegBL par la commune. Cependant, la création de tels logements reste possible dans les communes comptant une proportion de résidences secondaires supérieure à 20% (cf. art. 7 al. 1 let. b LRS ; FF 2014 2209, 2224).

5.4.4 De manière générale, la LRS concrétise l'art. 75b Cst., adopté par l'initiative populaire « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires ». Elle vise principalement les résidences secondaires sous-occupées (lits froids) et non pas les logements qui, certes, ne sont pas habités en permanence, mais dont une certaine intensité d'utilisation est garantie sur la base d'un concept d'exploitation (lits chauds ;

cf. FF 2014 2209, 2210, 2224 et 2245 ; ATF 139 II 243 consid. 10.4 ; EQUEY, op. cit., n° 1). L'idée est d'atténuer le mitage et le morcellement du paysage par les constructions et les infrastructures de transport, de diminuer la consommation du sol, les coûts des infrastructures communales et la pression sur les prix des résidences principales ainsi que d'augmenter le taux d'occupation des logements. Les intérêts publics visés sont la protection de l'environnement, de la biodiversité et du paysage (cf. FF 2014 2209, 2242 ; ALIG, op. cit., n° 22). En particulier, la condition de bien meuble permet de délimiter les dispositifs construits qui restent à un endroit de manière temporaire de ceux stationnaires pendant de longues périodes et qui ont des répercussions sur les intérêts publics susmentionnés (cf. ALIG, op. cit., n° 22). Par conséquent, des maisonnettes préfabriquées ou des mobil-homes, vissés dans le sol à l'aide d'ancrages spéciaux et qui peuvent être rapidement dévissés, ne constituent pas des biens meubles car un tel mécanisme n'a de sens que s'ils peuvent être utilisés de manière stationnaire pendant une certaine durée (cf. ALIG, op. cit., n° 25). Pour autant que les autres conditions soient aussi remplies, elles tombent donc dans le champ d'application de la LRS.

5.4.5 Finalement, il y a lieu de remarquer que, selon la jurisprudence relative à l'art. 22 al. 1 LAT, sont assimilés à des constructions, tous les bâtiments en surface, y compris les abris mobiles, installés pour un temps non négligeable en un lieu fixe. L'exigence de la relation fixe avec le sol n'exclut pas la prise en compte de constructions mobilières, non ancrées de manière durable au sol et qui sont, cas échéant, facilement démontables (cf. ATF 139 II 134 consid. 5.2, 123 II 256 consid. 3, 113 Ib 314 consid. 2a ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_107/2011 précité consid. 3.2, 1C_37/2013 précité consid. 3.1 ; ALIG, op. cit., note de bas de page n° 21). Par contre, les petits projets de faible ampleur et ne touchant pas des intérêts publics ou du voisinage, tels que les tentes ou les caravanes installées pour de brèves périodes, ne sont pas soumis à autorisation de construire (cf. ATF 139 II 134 consid. 5.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_37/2013 précité consid. 3.1).

5.5

5.5.1 En l'espèce, il apparaît que les bungalows et mobil-homes photographiés par l'autorité inférieure lors de la visite locale du 16 octobre 2018, sont installés sur des fondations ancrées dans le sol, sont rattachés aux conduites d'eau et d'électricité et disposent de vérandas et avant-places construits et entourés par des barrières et des plantes (cf. annexe 1 de la réponse du 25 février 2019). La société A. _____ S.A. confirme que les 12 bungalows sis sur son camping de passage disposent chacun d'une

cuisine, de sanitaires, de l'électricité, de chambre(s) à coucher, d'un salon et d'une terrasse. Elle produit également un croquis et un plan de mobil-home comme exemple des structures se trouvant sur son camping résidentiel (cf. annexes 3, 8 et 9 de la détermination de A._____ S.A. du 8 novembre 2018, annexée à l'écriture de la recourante du 21 décembre 2018). Par ailleurs, si la recourante conteste expressément que les mobil-homes soient considérés comme logements, elle indique qu'elle ne contesterait pas un tel classement des 12 bungalows. Le Tribunal remarque que même si ces structures peuvent être déplacées assez rapidement, leur installation sur le camping A._____ n'a de sens que si elles peuvent être utilisées au même endroit pendant un certain temps. Elles occupent du terrain, requièrent des infrastructures (routes, conduites d'eau et d'électricité, etc.) et, en somme, affectent les intérêts publics dont la protection est visée par la LRS. En outre, si le message cite les camping-cars et les caravanes comme exemples d'habitations mobiles (cf. consid. 5.4.2), il ne mentionne pas les bungalows ni les mobil-homes.

5.5.2 Le fait que les utilisateurs des bungalows et de mobil-homes sur le camping A._____ ne soient pas domiciliés dans la commune recourante ne joue pas de rôle au niveau de la qualification de ces objets comme logements mais seulement s'agissant de l'éventuelle question subséquente, sortant en l'espèce de l'objet du litige, de savoir si un logement constitue une résidence principale (art. 2 al. 2 LRS), un logement assimilé à une résidence principale (art. 2 al. 3 LRS) ou une résidence secondaire (art. 2 al. 4 LRS). Par ailleurs, pour constituer un logement au sens de la LRS, peu importe si l'occupation à l'année est autorisée, si les services industriels sont coupés, si une taxe de séjour est prélevée ou un taux de TVA spécial pour l'hébergement appliqué. En effet, les logements affectés à l'hébergement touristique, loués pour de courtes durées et non à l'année et pour lesquels des impôts sont également prélevés, constituent également des logements au sens de la LRS. De même, il importe peu de savoir si les utilisateurs louent le bungalow ou l'emplacement sur lequel celui-ci se trouve ou en sont propriétaires.

5.5.3 Par conséquent, il est erroné de considérer que tous les mobil-homes se trouvant sur le territoire de la recourante ne sont pas des logements selon la LRS car ils peuvent être déplacés rapidement et parce qu'ils sont situés dans un camping. Il est également mal fondé d'effectuer une moyenne s'agissant des dimensions ou du confort des constructions et de retenir qu'une grande partie des mobil-homes sur le camping A._____ sont des logements. En effet, il incombe à la recourante puis à l'autorité inférieure, d'examiner concrètement les caractéristiques individuelles de

chaque bungalow, mobil-home, pod, etc. situé sur le territoire de la première et de déterminer pour chacun d'eux séparément à l'aide de l'interprétation de la notion de logement susmentionnée si les conditions de l'art. 2 al. 1 LRS sont remplies (cf. consid. 4.3). Sans pouvoir trancher la question pour chaque objet individuellement se trouvant sur le camping A._____ (cf. consid. 4.4 et 4.5), il apparaît que les ensembles de locaux photographiés et ceux figurant sur les plans remplissent les conditions prévues par l'art. 2 al. 1 LRS et constituent des logements plutôt que des caravanes ou des camping-cars ou encore des chambres d'hôtel. Par contre, les 2 bâtiments de réception et de bureaux, les 4 blocs sanitaires et la buvette mentionnés par la recourante ne constituent vraisemblablement pas des logements.

6.

Enfin, il y a lieu d'examiner si la recourante peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité.

6.1 La recourante se plaint d'une inégalité de traitement manifeste. Elle explique, qu'à sa connaissance, le camping A._____ est le seul ou un des seuls à être traité de la sorte par l'autorité inférieure. Elle remarque que si plusieurs procédures sont en cours auprès du Tribunal, il ne s'agit que d'un infime pourcentage sur le nombre de campings en fonction en Suisse. Elle indique que des communes voisines possédant des campings plus importants que celui de A._____ n'intègrent pas les mobil-homes dans leur inventaire de résidences secondaires. Elle remarque que trois autres campings se trouvent sur son territoire et qu'ils sont eux totalement éludés sans autre forme.

6.2 L'autorité inférieure conteste que le camping A._____ est le seul ou un de seuls à être traité de cette manière par elle. Elle rappelle que plusieurs procédures sont pendantes ou ont été traitées par le Tribunal qui ont pour objet la qualification d'installations de camping ou des questions très semblables.

6.3 Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été fausement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le

citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévéra dans l'inobservation de la loi. Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (cf. ATF 146 I 105 consid. 5.3.1, 139 II 49 consid. °7.1, 136 I 65 consid. 5.6 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_482/2010 du 14 avril 2011 consid. 5.1).

6.4 En l'espèce, la recourante n'est pas la seule commune à avoir vu ses données vérifiées et, le cas échéant, corrigées d'office par l'autorité inférieure. Pour ne citer que des arrêts déjà rendus sur recours contre des décisions de cette dernière, les causes A-5636/2019 et A-5591/2019 précitées portaient notamment sur la question connexe de l'interprétation de l'art. 2 al. 3 LRS et la cause A-4263/2017 du 27 août 2018 sur la question de savoir si des pavillons de jardins et d'autres bâtiments aptes à l'habitation devaient être pris en compte dans l'inventaire des logements de la commune (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-4263/2017 précité consid. D), sans que cette question n'ait été tranchée sur le fond par le Tribunal. Un autre recours, actuellement pendant, porte également sur la question de savoir si des mobil-homes situés sur un camping constituent des logements. Certes, vu le nombre relativement faible de recours, le Tribunal ne peut pas exclure que certaines communes comportant des campings et n'ayant pas comptabilisé leurs bungalows et mobil-homes comme logements bien qu'ils en remplissent les conditions, ne se soient pas vues notifier des décisions du même type par l'autorité inférieure, en violation des art. 2 al. 1 et 5 al. 2 LRS. Cependant, les causes susmentionnées démontrent la volonté de l'autorité inférieure d'appliquer correctement la LRS et de remplir le rôle qui lui revient en vertu de cette loi et de l'ORSec. La recourante ne peut donc pas prétendre à l'égalité dans l'illégalité, ce d'autant moins vu les intérêts publics prépondérants visés par la LRS et le fait qu'elle est elle-même chargée, en tant que commune, de contribuer à l'application correcte de la LRS.

7.

En résumé, il convient d'admettre le recours au sens des considérants, d'annuler la décision attaquée et de renvoyer la cause à l'autorité inférieure pour qu'elle détermine précisément si, et le cas échéant lesquels, des ensembles de locaux situés sur le territoire de la recourante n'ont, à tort, pas été comptabilisés comme logements dans le RegBL, ayant pour conséquence que son inventaire est incomplet. Dans l'affirmative, l'autorité inférieure devra rendre une décision sur la base de l'art. 5 al. 2 LRS.

8.

8.1 En cas de renvoi de la cause, le recourant est en principe considéré comme obtenant gain de cause, pour autant que l'issue de la cause reste ouverte au regard de ses conclusions, à tout le moins subsidiaires (cf. ATF 137 V 57 consid. 2 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-195/2016 du 5 juin 2017 consid. 7.1, A-3757/2016 du 3 mai 2017 consid. 11.1.2). En l'espèce la cause est renvoyée à l'autorité inférieure pour nouvelle décision. L'issue de la cause reste ouverte dans la mesure où il n'est pas clairement établi que les indications fournies par la commune au RegBL sont lacunaires et, le cas échéant, dans quelle mesure. Dans ces circonstances, la recourante doit être considérée comme avoir obtenu gain de cause. Cependant, aucun frais de procédure n'est mis à la charge de l'autorité inférieure qui succombe (art. 63 al. 2 PA).

8.2 La recourante est une autorité, n'est pas représentée et n'a pas eu à supporter des frais relativement élevés dans le cadre de la présente procédure de recours. Partant, elle n'a pas le droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA ; art. 7 al. 3 et 4 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2] ; cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5591/2019 précité consid. 5.2).

(le dispositif est porté à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours du 26 juillet 2018 est admis au sens des considérants. La décision de l'ARE du 6 juillet 2018 est annulée. La cause est renvoyée à l'ARE pour nouvelle décision au sens des considérants.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.

L'avance de frais de 1'000 francs versée sera entièrement restituée à la recourante après l'entrée en force du présent arrêt.

4.

Il n'est pas alloué de dépens.

5.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (Recommandé)
- au Secrétariat général du DETEC (Acte judiciaire)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

La greffière :

Jérôme Candrian

Johanna Hirsch-Sadik

Indication des voies de droit :

Pour autant que les conditions au sens des art. 82 ss, 90 ss et 100 ss LTF soient remplies, la présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification. Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :