

**Droit de l'aménagement du territoire**  
**Droit de la protection de la nature et du patrimoine**  
**Droit de l'énergie**

Thierry Largey (professeur à l'Université de Lausanne)  
Florian Fasel (MLaw)  
Alexandre Laurent (MLaw)



Cette newsletter présente les **principaux arrêts du Tribunal fédéral (TF) et du Tribunal administratif fédéral / TAF** publiés durant le mois de février 2021.

**Aménagement du territoire**

- TF. Obligation de planifier une installation de biogaz hors zone à bâtir (FR)
- TF. Contrôle préjudiciel d'un plan d'affectation (VD)
- TF. Protection des eaux et rétablissement de la situation conforme au droit (LU)
- TF. Exigence d'une autorisation de construire en cas de changement d'utilisation (SZ)
- TF. Refus d'approbation d'un plan d'affectation (FR)
- TF. Adoption d'une zone réservée (VD)
- TF. Projets d'extension de 5 hôpitaux dans le canton de St-Gall (SG), irrecevabilité

**Énergie**

- TAF. Rétribution unique pour les grandes installations photovoltaïques

---

---

**AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

---

---

**TF 1C\_164/2019 du 20 janvier 2021**

**Installation de biogaz agricole**

**Obligation de planifier**

**Construction hors de la zone à bâtir**

L'affaire concerne la construction d'une installation de biogaz agricole, plus précisément d'une installation de méthanisation traitant les engrais de ferme de sept exploitations agricoles et des co-substrats issus des entreprises régionales à Estavayer-le-Lac (FR). Le projet a fait notamment l'objet d'une opposition de la part d'une personne privée.

Le Département cantonal (DAEC) a accordé une autorisation spéciale de construire hors de la zone à bâtir (en zone agricole). Elle a constaté que toutes les conditions des art. 16a al. 1<sup>bis</sup> LAT et 34a OAT pour admettre la conformité à la zone agricole de la nouvelle installation étaient remplies. Par la suite, le Préfet a accordé l'autorisation de construire sollicitée et

a écarté l'opposition. La décision a été confirmée par le Tribunal cantonal fribourgeois.

Le recours en matière de droit public déposé par l'opposant auprès du Tribunal fédéral est admis.

**(c. 1) Qualité pour agir**

Le recourant habite à environ 600 mètres de l'installation projetée, en bordure d'une route étroite desservant le hameau de Franex, totalement à l'écart du trafic automobile et poids lourds. Il est essentiellement concerné par les trajets provenant de deux producteurs qui contribuent au projet à raison de 8500 tonnes de lisier par an. Le recourant apparaît ainsi spécialement atteint par la décision attaquée, en raison de l'augmentation clairement perceptible des nuisances résultant du trafic de véhicules lourds (10 ou 20 tonnes) induit par le projet litigieux ; il a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La qualité pour recourir lui est ainsi reconnue.

#### (c. 4) Subordination économique de l'installation à l'exploitation agricole (art. 34a al. 3 OAT)

Le Tribunal fédéral rappelle les exigences en matière de construction en zone agricole d'installations nécessaires à la production d'énergie à partir de biomasse, telles qu'elles figurent aux art. 22 LAT, 16a al. 1<sup>bis</sup> LAT et 34a OAT. Pour être considérées comme conformes à la zone, la biomasse utilisée doit être en rapport étroit avec l'agriculture et avec l'exploitation.

Selon l'art. 34a al. 3 OAT, l'installation complète doit être subordonnée à l'exploitation agricole et contribuer à une utilisation efficace des énergies renouvelables. Cette disposition ne précise toutefois pas les critères sur lesquels baser l'examen de la subordination à l'exploitation. Selon la jurisprudence, la subordination doit également intervenir d'un point de vue économique. Cette condition n'est pas réalisée si le revenu de l'exploitation provient principalement de la production d'énergie ou si l'installation appartient à des entreprises externes qui l'ont financée (c. 4.1).

En l'espèce, selon l'ARE, la production semble être déjà partiellement, voire totalement non tributaire du sol, à telle enseigne qu'en ajoutant une installation aussi importante que celle qui est prévue, il apparaît peu vraisemblable que l'installation demeure subordonnée à l'exploitation agricole. La Cour fédérale laisse cette question « délicate de la subordination » indécise dès lors que le recours est admis pour un autre motif (c. 4.2).

**Note :** *Il n'en reste pas moins que la question de la subordination à l'exploitation agricole devra à notre sens être examinée par l'instance inférieure. Quand bien même une planification de l'installation est exigée (c. 5), celle-ci ne saurait conduire à contourner les conditions de conformité à la zone agricole de l'art. 16 al. 1<sup>bis</sup> LAT. Ainsi, le plan d'affectation spécial (la zone agricole spéciale) devra satisfaire à cette disposition légale. Ce raisonnement suit celui qui s'applique aux constructions hors zone à bâtir en général. La planification spéciale ne doit pas conduire à contourner l'art. 24 LAT ; elle doit ainsi satisfaire aux conditions qui y figurent.*

*La situation serait bien entendu autre si l'autorité devait finalement affecter l'installation dans une zone non agricole, donc une zone à bâtir (notamment dans l'hypothèse où l'installation ne serait pas subordonnée à l'exploitation agricole). Dans cette situation, le plan devrait satisfaire aux conditions de l'art. 15 LAT.*

#### (c. 5) Obligation de planifier

Selon l'ARE, consulté par le Tribunal fédéral conformément à l'art. 102 al. 1 LTF, l'installation litigieuse doit, indépendamment de son caractère conforme à la zone agricole, faire l'objet d'une planification en raison de sa capacité annuelle de 22 250 tonnes – plus de quatre fois supérieure à la limite annuelle de 5000 tonnes prévue pour une étude d'impact sur l'environnement (EIE).

La législation fédérale sur l'aménagement du territoire exige que, lors de l'accomplissement de tâches d'aménagement, l'instrument de planification ou de décision adéquat soit utilisé (ATF 140 II 262, c. 2.3.1). Il existe ainsi une obligation spéciale de planifier qui vise des objets ou des activités *non conformes* à l'affectation de la zone dont l'incidence sur la planification locale ou l'environnement est importante. Ces objets ou activités ne peuvent être correctement étudiés que dans le cadre d'une procédure de planification. La voie de la dérogation (art. 23 LAT ou 24 LAT) est inadéquate et insuffisante pour résoudre judicieusement les problèmes d'organisation du territoire qui se posent.

En revanche, lorsqu'il s'agit d'un projet, même de grande ampleur, conforme à l'affectation de la zone, le droit fédéral n'oblige pas de passer par la voie de la planification spéciale. Le Tribunal fédéral a toutefois relativisé ce constat (TF 1C\_892/2013 du 1<sup>er</sup> avril 2015). Il est ainsi envisageable qu'une installation, même conforme à l'affectation de la zone, ait une incidence telle sur le territoire qu'une planification soit nécessaire pour assurer une évaluation du projet à une échelle plus étendue – en particulier s'il s'agit d'une zone non constructible. Les critères permettant de déterminer si la planification s'impose ne sauraient être plus stricts que pour des constructions non conformes à l'affectation de

la zone. Parmi ces critères, on trouve notamment les installations soumises à EIE, lorsqu'elles s'étendent sur une vaste surface (gravières, installations de gestion des déchets, centres sportifs, installations d'enneigement artificiel) ou lorsque, à l'instar d'une forte augmentation du trafic, elles ont des effets importants sur l'environnement.

Dans un arrêt récent (TF 1C\_321/2019), le TF a considéré qu'une installation de biogaz, malgré sa conformité à l'affectation de la zone agricole, était soumise à une obligation de planifier si ses effets sur le territoire étaient tels qu'ils ne pouvaient être correctement appréhendés que dans le cadre d'une procédure de planification. Il convient toutefois d'appliquer ces critères avec prudence, de sorte à prendre en considération la volonté du législateur de favoriser les installations de biogaz en zone agricole (c. 5.1).

Le TF procède à l'examen du cas d'espèce (c. 5.2). Il retient que le projet litigieux est d'une taille importante (3900 m<sup>2</sup>) ; il dépasse très largement la valeur seuil déterminante en matière d'EIE ; la puissance électrique installée s'élèvera à 254 kW ; le site se trouve à environ 50 mètres d'une zone de protection des eaux. Avec une installation de biogaz aussi importante, traitant plus de 20 000 tonnes de substrat par année, la question des immissions d'odeur et de bruit se pose d'une manière particulière. Au demeurant, le projet se trouve dans une échappée dans l'environnement de catégorie 2 et touche un périmètre environnant.

Compte tenu de ces éléments, l'installation de biogaz projetée ne peut pas être appréciée de manière adéquate dans le cadre d'une simple procédure de permis de construire. Elle doit faire l'objet d'une planification spéciale, laquelle permettra une meilleure appréciation de l'ensemble des circonstances pertinentes ainsi que la participation de la population conformément à l'art. 4 LAT..

## TF 1C\_190/2020 du 9 février 2021

### Contrôle préjudiciel d'un plan d'affectation Potentiel démographique

---

La Commune de Roche (VD) a organisé un concours d'architecture pour la mise en valeur de deux parcelles dont elle est propriétaire. E. SA l'a remporté. Un contrat de vente des deux parcelles a été conclu avec cette entreprise ; la vente est subordonnée à l'obtention du permis de construire qui fait l'objet du présent litige.

Le projet comprend la construction d'un ensemble résidentiel de 70 logements avec un parking souterrain de 85 places et 5 places de parc extérieures ; il implique l'abattage de plusieurs arbres protégés. Plusieurs oppositions ont été déposées à son encontre.

Après une mise à l'enquête complémentaire, les oppositions ont été levées, et l'autorisation de construire, comprenant une arborisation complémentaire, a été délivrée. Les opposants ont recouru auprès du Tribunal cantonal vaudois, puis du Tribunal fédéral.

Le recours en matière de droit public est admis.

#### **(c. 2) Contrôle incident de la planification**

(c. 2.2) Selon la jurisprudence, le contrôle incident ou préjudiciel d'un plan d'affectation dans le cadre d'une procédure relative à un acte d'application est en principe exclu. Un tel contrôle est néanmoins admis, à titre exceptionnel, lorsque les conditions d'un réexamen des plans au sens notamment de l'art. 21 al. 2 LAT sont réunies. L'art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes : la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan ; si le besoin s'en fait réellement sentir, le plan sera adapté, dans une deuxième étape. À chacune de ces deux étapes, il convient de procéder à une pesée d'intérêts tenant compte, d'une part, de la nécessité d'une certaine stabilité de la planification et, d'autre part, de l'intérêt d'une adaptation des plans aux changements intervenus. Au stade de la première étape, les exigences seront toutefois moins élevées, le caractère sensible de la modification des

circonstances devant déjà être admis lorsqu'une adaptation de la planification sur le territoire entre en considération et qu'elle n'est pas d'emblée exclue par les intérêts opposés liés à la sécurité du droit et à la confiance dans la stabilité des plans.

La réduction des zones à bâtir surdimensionnées (art. 15 al. 2 LAT) relève d'un intérêt public important, susceptible de primer sur l'intérêt public à la stabilité des plans ainsi que sur les intérêts privés des propriétaires concernés. La réalisation de cet objectif ne saurait à elle seule suffire à déterminer la nécessité d'entrer en matière sur une demande de révision d'un plan d'affectation ou de contrôle préjudiciel. D'autres circonstances doivent s'ajouter, notamment la localisation de la parcelle par rapport à la zone à bâtir existante, son niveau d'équipement, la date d'entrée en vigueur du plan d'affectation et la mesure dans laquelle celui-ci a été concrétisé.

(c. 2.3) Selon le plan directeur cantonal vaudois, les communes dont les zones à bâtir sont surdimensionnées ne peuvent délivrer de permis de construire tant qu'elles n'ont pas redimensionné les surfaces excédentaires, si ces permis peuvent conduire à entraver la mise en conformité des planifications ou que les terrains répondent aux qualités de surfaces d'assolement.

(c. 3-3.2) Le Tribunal fédéral constate qu'avec le projet, le potentiel de croissance prévu dans le plan directeur cantonal jusqu'en 2036 serait atteint. Les requérants considèrent que le projet litigieux conduirait nécessairement à un dépassement du potentiel démographique à l'horizon 2036 et que de nombreux appartements situés dans les promotions autorisées entre 2016 et 2018 seraient toujours vacants.

(c. 3.2.1-3.2.4) Le plan d'affectation sur lequel se fonde le projet litigieux a été adopté en 1985 ; l'horizon des 15 ans visé à l'art. 15 LAT apparaît ainsi largement dépassé. Selon le Tribunal, si les parcelles en cause ne se situent pas au sein du territoire urbanisé auquel la priorité en matière de développement doit en principe être donnée, le contrôle incident du

plan n'est pas exclu – même si les parcelles se trouvent dans un environnement bâti.

Le dépassement du délai de 15 ans n'implique pas nécessairement le contrôle incident du plan, notamment lorsque la construction litigieuse respectait les principes de redimensionnement fixés dans le plan directeur cantonal. Il peut toutefois justifier le contrôle préjudiciel du plan, du même qu'une zone réservée.

Un dépassement manifeste du potentiel démographique à l'horizon 2036 témoigne ainsi non seulement de l'intérêt d'une adaptation du plan, mais également d'une gestion du développement territorial contraire aux données et prescriptions du plan directeur cantonal. Cette circonstance doit par conséquent être prise en considération dans la pesée des intérêts que suppose le contrôle incident, non seulement lorsque les permis délivrés antérieurement l'ont été au mépris des principes en matière de densification, mais également s'ils ne répondent à aucune demande concrète (en présence d'un taux de vacance important). L'hypothèse d'une augmentation des besoins liée à l'implantation d'un hôpital ou d'une industrie dans la région n'y change rien ; ces éléments pourront être repris dans le cadre de la révision du plan.

(c. 3.3) L'affaire est renvoyée au Tribunal cantonal pour qu'il instruisse la question du potentiel constructible à l'horizon 2036, ainsi que celle de la vacance des logements récemment autorisés par la commune (dans la fourchette de l'horizon de planification 2015-2036). La Cour cantonale devra déterminer si la planification actuelle n'est plus adaptée au vu de l'évolution des circonstances, en particulier au regard des exigences de la LAT en matière de réduction de la zone à bâtir surdimensionnée (art. 15 al. 2 LAT). Il s'agira de déterminer si les conditions d'entrée en matière pour un contrôle incident (première étape) sont réalisées et, le cas échéant, il faudra procéder à cet examen (deuxième étape).

## TF 1C\_402/2020 du 25 janvier 2021

### Protection des eaux

#### Espace réservé aux eaux (ERE)

#### Remise en état

#### Pesée des intérêts

---

L'exploitant d'un restaurant au bord du lac des Quatre-cantons, à Weggis (LU), a déposé une demande de régularisation pour diverses modifications et nouvelles constructions sur les terrains à bâtir. Le Conseil municipal a refusé l'approbation *a posteriori* de la construction d'un nouveau pavillon circulaire en verre d'un diamètre de 8,6 m à une distance de 3,08 m de la rive, d'une rampe en verre devant le mur de rive à une distance de 0,8 m du rivage ainsi que d'une plate-forme avec des conteneurs de plantes montée sur le mur de rive. Il a ordonné le démantèlement de ces structures dans les deux mois suivant l'entrée en vigueur du refus d'autorisation de construire.

L'exploitant du restaurant recourt contre cette décision communale par devant le Tribunal cantonal lucernois, puis au Tribunal fédéral. Son recours en matière de droit public est rejeté.

#### (c. 3) Délimitation de l'espace réservé aux eaux

Le canton de Lucerne n'a pas encore délimité l'ERE au sens de l'art. 36a LEaux dans les zones à bâtir ; les dispositions transitoires de l'OEaux trouvent ainsi application, une largeur de 20 m à partir de la rive devant être déterminée. Selon l'art. 41c al. 1 OEaux, seules les constructions d'intérêt public imposées par leur destination peuvent être érigées dans l'ERE ; des dérogations sont possibles en zones densément bâties. Le Tribunal cantonal a considéré que les constructions litigieuses n'étaient pas imposées par leur destination dans l'ERE, ce que ne conteste pas le recourant.

#### (c. 4) Pesée des intérêts

(c. 4.2) Le recourant se plaint que le Tribunal cantonal aurait estimé à tort qu'il existait des intérêts prépondérants qui s'opposaient au projet au sens de l'art. 41c al. 1 2<sup>e</sup> phrase

OEaux ; les bâtiments litigieux prendraient pleinement en compte les préoccupations de protection des eaux.

(c. 4.3) Lors de l'évaluation des intérêts en conflit dans le cadre de l'art. 41c al. 1 2<sup>e</sup> phrase OEaux, l'autorité compétente dispose d'une marge d'appréciation. À ce titre, elle doit procéder à une pesée globale des intérêts, en tenant compte notamment des préoccupations de protection contre les crues, de conservation de la nature et du paysage et de l'intérêt du public à un accès plus facile aux masses d'eau au sens de l'art. 3 al. 2 lit. c LAT. La préservation du point de vue sur le cours d'eau peut également constituer un intérêt allant dans le sens de la protection des cours d'eau.

La construction dans l'ERE peut être d'intérêt public si elle permet une densification urbaine, par exemple en comblant les brèches dans le tissu bâti ou si un cours d'eau revêt une fonction d'espace de loisirs pour les personnes souhaitant se restaurer à proximité du cours d'eau. Il faut alors que preuve soit faite qu'une emprise moindre du projet de construction dans l'ERE n'est pas possible.

(c. 4.4) En l'espèce, le tronçon de cours d'eau dans la zone à bâtir n'est pas particulièrement précieuse du point de vue de la protection des eaux en raison de l'absence de végétation riveraine typique et de la présence de constructions sur les berges. Néanmoins, il a une valeur écologique et paysagère, notamment grâce à la plantation d'arbres haute tige. Les constructions litigieuses affectent le point de vue sur le lac, et le seul accès au lac, par les escaliers menant à la jetée, est rendu plus difficile par la plate-forme située directement devant celle-ci.

Ainsi, les constructions litigieuses portent atteinte de manière significative à l'intérêt public de maintenir l'ERE libre de constructions qui ne sont pas imposées par leur destination. L'autorité inférieure n'a dès lors pas excédé son pouvoir d'appréciation en refusant l'autorisation de construire *a posteriori*.

### (c. 5) Remise en état

Les constructions illégales qui ne peuvent être approuvées ultérieurement doivent en principe être supprimées. Le principe de proportionnalité (art. 36 Cst.) exige qu'une mesure soit appropriée et nécessaire pour atteindre l'objectif d'intérêt public ou privé et qu'elle s'avère raisonnable pour les personnes concernées compte tenu de la gravité de la restriction des droits fondamentaux qu'elles ont à subir.

Le rétablissement de la situation conforme au droit peut être disproportionné si l'entorse à la loi n'est qu'insignifiante, si la remise en état ne répond pas à un intérêt public ou si le constructeur a supposé de bonne foi que l'utilisation faite était conforme au permis de construire refusé et que le maintien de cette utilisation ne serait pas contraire à des intérêts publics importants. Le principe de proportionnalité peut également être invoqué par un constructeur qui n'a pas agi de bonne foi. Celui-ci doit cependant accepter que les autorités, pour des raisons de principe, attachent plus d'importance à l'intérêt du rétablissement de la légalité et ne tiennent pas compte, ou ne tiennent compte que dans une moindre mesure, des inconvénients subis par le porteur de projet.

En l'espèce, l'entorse à la loi n'est pas anodine ; les efforts financiers du recourant ne changent rien à ce constat, puisqu'il n'a pas érigé de bonne foi les constructions litigieuses et doit donc accepter que l'on accorde un poids accru à l'intérêt de rétablir la situation conforme au droit.

### (c. 6) Délai de remise en état

Le recourant prétend que le délai de remise en état est trop court ; il ne permet pas de trouver un acquéreur pour le pavillon en verre. Le Tribunal fédéral relève alors qu'il est possible de stocker cette installation dans un autre endroit jusqu'à la vente ; le recourant n'indique pas en quoi cela serait déraisonnable.

## TF 1C\_23/2020 du 5 janvier 2021

### Assujettissement à une autorisation de construire

#### Reprise d'activité

---

L'affaire concerne une parcelle (n° 727) située dans le canton de Schwytz, sur laquelle est remise en service, en avril 2018, une installation servant de scierie et de menuiserie.

Suite à cette reprise d'activité, un voisin demande à la commune l'ouverture d'une procédure d'autorisation de construire *a posteriori* et dépose un recours pour déni de justice auprès du gouvernement cantonal. Le recours est admis.

Les propriétaires de la parcelle recourent contre dite décision auprès du Tribunal cantonal, puis du Tribunal fédéral.

La question principale est celle de déterminer si la reprise de l'activité nécessite l'ouverture d'une procédure d'autorisation de construire ou non.

(c.1) S'agissant de la recevabilité, dès lors que l'on est en présence d'une décision incidente, le Tribunal fédéral analyse les conditions de l'article 93 de la LTF, mais arrive à la conclusion que la question peut rester indécise, le recours devant quoi qu'il arrive être rejeté sur le fond.

(c. 3) La question litigieuse porte sur la nécessité d'ouvrir ou non une procédure d'autorisation de construire.

(c. 3.3) Lors de l'instance précédente, il a été retenu que certes la menuiserie et la charpenterie étaient actives depuis les années 50 (avec des autorisations de transformation délivrées en 2001 et 2005), mais que la spécialisation dans la construction de maisons en rondins, avec le travail de ces derniers à l'aide de tronçonneuses motorisées, pouvait constituer un changement d'utilisation de la parcelle nécessitant une autorisation (en particulier au vu des immissions).

(c. 3.4) Selon la jurisprudence, les changements d'utilisation, même sans modification des constructions, nécessitent en principe une autorisation. Un tel changement d'utilisation ne peut avoir lieu sans autorisation que dans le cas où, d'une part, il est conforme à l'affectation de

la zone et, d'autre part, il n'a que des effets insignifiants sur l'environnement et la planification. L'intensification des activités d'une exploitation, dans le cadre d'un changement de concept de l'exploitation, peut également être considérée comme un changement d'utilisation nécessitant une autorisation. Si le niveau d'immissions d'une installation bruyante fixé dans l'autorisation est ensuite dépassé, cela constitue une divergence avec le permis octroyé.

(c. 3.6) Le Tribunal fédéral relève que les recourants ne nient pas que l'utilisation de tronçonneuses à moteur revêt une importance particulière dans l'activité de construction de maisons en rondins. La spécialisation de leur activité dans ce sens est susceptible d'entraîner une augmentation non négligeable du bruit et de la poussière dans les environs par rapport à une scierie et une menuiserie classiques et peut, dans certaines circonstances, constituer un changement d'utilisation nécessitant un permis de construire. Le fait que des tronçonneuses sont parfois utilisées dans des propriétés résidentielles n'est pas pertinent.

(c. 3.7) Les recourants n'ont pas montré de quelle façon les informations données pour la première fois devant le Tribunal fédéral et concernant leur domaine d'activité (impliquant l'usage de tronçonneuses) étaient liées aux autorisations déjà délivrées pour la parcelle n° 727. Leurs observations n'ont pas d'impact sur la nécessité d'une autorisation de construire. Cela étant, peu importe s'il s'agit là de faits nouveaux au sens de l'article 99 al.1 LTF.

(c. 4) Le Tribunal fédéral confirme dans ses considérants le jugement rendu lors de l'instance précédente, en considérant qu'une procédure d'autorisation est nécessaire pour clarifier la durée de l'interruption de l'exploitation commerciale sur la parcelle n° 727 (qui s'est produite avant avril 2018) et la garantie de situation acquise qui y est liée. Il s'agit également de clarifier la nature de l'activité de la nouvelle menuiserie et de la scierie. La Cour rappelle qu'il appartient au propriétaire se prévalant de la garantie des situations acquises pour l'utilisation d'un terrain

de démontrer qu'un tel usage a bien eu lieu (c. 4.4).

(c. 4.6) Une telle procédure permettra également de protéger les droits des tiers. Elle devra quoi qu'il arrive avoir lieu au vu de l'éventuel changement d'utilisation (cf. c. 3).

(c. 4.7) En résumé, le jugement rendu lors de l'instance précédente, concluant à la nécessité d'une procédure d'autorisation de construire, ne viole pas le droit fédéral.

(c. 5) Le recours est rejeté.

## **TF 1C\_361/2020 du 18 janvier 2021**

### **Refus d'approbation d'un plan d'affectation Surdimensionnement de la zone constructible**

---

L'affaire concerne un recours de la société A. à l'encontre d'une décision de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du canton de Fribourg (DAEC), qui refuse d'approuver une révision du plan d'affectation local de la commune de Pont-en-Ogoz, notamment au motif que la zone à bâtir communale présente un surdimensionnement.

La société recourante est propriétaire des parcelles n° 2096 et n° 2107, colloquées en zone résidentielle de moyenne densité (avec une partie en zone libre) dans le cadre de la révision, mais devant retourner à la zone agricole suite à la décision de la DAEC.

Le recours est rejeté par le Tribunal fédéral.

(c. 3) Le Tribunal fédéral rappelle les principes relatifs au droit d'être entendu (dont l'exigence de motivation des décisions) et considère qu'il n'y pas eu de violation à cet égard lors de l'instance précédente, contrairement à ce que prétend la recourante. En particulier, la Cour estime suffisante la motivation relative aux droits acquis et à la protection de la bonne foi, qui précise que ces éléments ne permettent pas d'exiger la réalisation ou le maintien d'un ancien plan d'affectation qui se révélerait en contradiction avec la LAT.

(c. 4.1) Le Tribunal fédéral mentionne les exigences issues de l'article 15 LAT et les conditions de classement d'un terrain en zone à bâtir. La Cour rappelle plusieurs éléments, dont le fait que les zones à bâtir doivent

répondre aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes et qu'elles ne peuvent être surdimensionnées. Elle revient aussi sur la nécessité du maintien des surfaces d'assolement et de la préservation de la nature et du paysage.

(c. 4.2) Selon la jurisprudence, les petites zones à bâtir isolées situées à l'extérieur des zones à bâtir contreviennent au principe de concentration. Elles sont dès lors contraires à la loi.

(c. 4.4) La Cour estime que les parcelles de la recourante se situent dans une zone dégagée, entourée de forêt ; à part les 3 bâtiments déjà réalisés, la zone en question est libre de toute construction. Dès lors, le maintien de ce périmètre en zone à bâtir aggraverait manifestement le mitage du territoire. Cela étant, la décision de la DAEC est fondée sur ce point.

(c. 4.5) La recourante ne peut se fonder sur le plan directeur pour exiger le maintien de ses parcelles en zone à bâtir. L'instrument ne dispense en effet pas la municipalité de procéder à une révision de sa planification en conformité avec les principes de la LAT.

(c. 4.6) Le Tribunal fédéral rejette les arguments de la recourante fondés sur la jurisprudence en matière d'éoliennes, dès lors qu'il n'y a pas en l'espèce un intérêt public comparable.

(c. 4.7) La dernière révision du plan d'affectation datant d'il y a plus de 20 ans, la décision de la DAEC ne pose pas de problème de stabilité des plans. La Cour relève encore que rien ne permet d'affirmer que la DAEC, autorité cantonale d'approbation, aurait fourni des assurances contre tout changement d'affectation à l'occasion d'une nouvelle planification. Cela étant, le motif invoqué relatif à la protection de la bonne foi de la recourante est rejeté, indépendamment de la question de savoir si des assurances avaient été données par la commune. Il n'y a pas non plus de violation de l'autonomie communale dès lors que la planification est clairement contraire au droit fédéral.

## TF 1C\_57/2020 du 3 février 2021

### Adoption d'une zone réservée Bonne foi, égalité de traitement, proportionnalité

---

La plaignante est propriétaire d'une parcelle sise sur la commune de Corsier-sur-Vevey (VD). Le 30 août 2016, les Municipalités de Corsier-sur-Vevey et de Chardonne ont adressé un avis aux propriétaires indiquant qu'il allait être procédé à la révision de leur plan général d'affectation. Une zone réservée allait être définie dans cette perspective. Le 12 mars 2016, le Conseil communal de Corsier-sur-Vevey a adopté la zone réservée. Celle-ci inclut la parcelle de la recourante. Par arrêt du 16 décembre 2019, la Cour de droit administratif du Tribunal cantonal vaudois a rejeté le recours de la plaignante. Le recours au Tribunal fédéral est rejeté.

(c. 2- 2.2) La recourante invoque le principe de la bonne foi. Elle affirme avoir présenté à la commune plusieurs versions successives d'un projet de construction sur sa parcelle et procédé, à la demande du bureau technique intercommunal, à plusieurs modifications de ce projet. La recourante ne conteste pas le bien-fondé de ces demandes de modification. Elle se plaint de la longueur des délais de réponse à ses différentes démarches. Si elle trouvait ces délais exagérés, elle aurait pu relancer l'autorité, voir déposer formellement une demande de permis de construire sur laquelle l'autorité aurait été obligée de statuer sans le délai prévu à l'art. 114 LATC. En l'espèce, la recourante n'a pas déposé de demande de permis de construire avant le mois de décembre 2016, date à laquelle l'autorité avait déjà clairement manifesté son intention d'établir une zone réservée et de refuser les permis qui y seraient contraires. Il n'y a donc pas de violation du principe de la bonne foi.

(c. 3-3.3) La recourante invoque les principes de l'égalité de traitement et de la prohibition l'arbitraire. Elle estime que l'inclusion de sa parcelle dans la zone réservée ne repose pas sur des critères objectifs. Selon le rapport d'aménagement du territoire à l'appui de la zone concernée, le choix des parcelles s'est arrêté sur celles qui se situaient à la limite ou



hors du territoire urbanisé et qui présentaient, en raison de leur surface, un potentiel de développement important. Ce critère permet d'obtenir la réduction nécessaire du potentiel d'accueil de 90 habitants, conformément au but de la zone réservée. Le rapport relève aussi que le développement de la parcelle en question poserait problème s'agissant de la protection contre le bruit ainsi que du point de vue du mitage du territoire. Ainsi, l'inclusion de la parcelle de la recourante dans la zone réservée repose donc sur des critères objectifs. Il aurait été possible d'étendre la zone réservée à d'autres parcelles ; cela n'aurait de toute façon pas permis de sortir la parcelle de la zone réservée en question.

(c. 4-4.3) La recourante invoque la garantie de la propriété et le principe de proportionnalité. Elle souligne que sa parcelle comprend déjà un bâtiment. La garantie de la propriété peut être restreinte si la restriction est justifiée par un intérêt public et respecte le principe de proportionnalité. Préserver la marge de manœuvre de l'autorité communale en vue de la redéfinition de la zone à bâtir est, en l'espèce, un intérêt public suffisant. Le choix d'une parcelle située hors des périmètres du centre et présentant un fort potentiel de développement est un critère pertinent à la création d'une zone réservée. L'existence de quelques constructions à proximité ne saurait suffire à considérer que le secteur est déjà largement bâti. Au regard de l'obligation de réduire à terme la capacité d'accueil, le choix d'une parcelle sur laquelle il existe déjà un projet de construction apparaît évidemment pertinent puisqu'il s'agit d'éviter de péjorer encore la situation. Les investissements consentis par la recourante dans la préparation de son projet ne justifient pas non plus de renoncer à la mesure contestée, dont il convient de rappeler qu'elle est limitée dans le temps.

## **TF 1C\_353/2020 du 4 février 2021**

### **Irrecevabilité du recours**

#### **Art. 82 LTF et art. 30 Cst.**

---

Le Conseil d'État du canton de St-Gall a approuvé cinq projets de construction pour la rénovation et l'extension des hôpitaux sur les

sites de St-Gall, Altstätten, Grabs, Uznach et Wattwil. Les cinq projets ont chacun fait l'objet d'un référendum financier obligatoire. Les électeurs du canton de St-Gall les ont acceptés le 30 novembre 2014. Le conseil d'administration des associations hospitalières est l'autorité compétente pour la mise en œuvre de ces projets. Le 27 août 2018, alors que les travaux avaient déjà commencé, ledit conseil d'administration a décidé de faire une « pause de réflexion » dans l'avancement des projets. En mars 2019, il a demandé au gouvernement st-gallois de pouvoir prolonger cette pause. Cette demande a été approuvée par le gouvernement le 7 mai 2019. Les plaignants ont recouru contre cette approbation au Tribunal administratif st-gallois. Le Tribunal cantonal a refusé d'entrer en matière sur le recours. Le Tribunal fédéral rejette le recours.

(c. 3-3.1.3) Les plaignants fondent leur recours sur l'art. 82 lit. c LTF car l'acte attaqué entrave la mise en œuvre de projets acceptés par référendum. Le recours en matière de droit de vote nécessite que l'exercice direct des droits politiques par les électeurs soit en cause. Le fait que la décision contestée fasse obstacle à la mise en œuvre d'un projet accepté par référendum ne constitue pas, en soi, un lien suffisamment étroit avec les droits politiques pour que le recours soit recevable sur la base de l'art. 82 lit. c LTF.

(c. 3.2) La question se pose de savoir si le recours doit être accepté sur la base de l'art. 82 lit. a LTF. Cela supposerait que les recourants démontrent qu'ils sont particulièrement affectés par l'acte attaqué et qu'ils disposent d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Ils ne démontrent pas que ces conditions sont remplies, et cela ne ressort pas de manière évidente des faits de l'affaire. Le recours n'est donc pas recevable sur le fond de l'affaire.

(c. 3.3-4.3) Les recourants affirment que le refus d'entrer en matière du Tribunal cantonal est constitutif d'un déni de justice formel. Ce motif est recevable. Le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral est limité à cette question. Il exerce son pouvoir d'examen en tenant compte de

l'obligation de motivation qualifiée s'agissant de la violation des droits fondamentaux et statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente.

(c. 5.1) Les recourants ne peuvent obtenir gain de cause sur la base des art. 88 al. 2 et 111 al. 1 LTF car ces dispositions exigent qu'ils aient le droit de recourir au fond devant le Tribunal fédéral. Cette condition n'est pas remplie (c.f. c. 3.1-3.2).

(c. 5.2) Les recourants échouent aussi lorsqu'ils invoquent le fait que la décision serait contestable au regard du droit de procédure suisse. Leur raisonnement repose implicitement sur le fait qu'il s'agirait d'une décision en matière de droit de vote, ce qui, comme expliqué plus haut, n'est pas le cas.

(c. 5.3) Les recourants ne démontrent pas suffisamment en quoi le fait que leur recours ait été traité comme « manifestement irrecevable » par le Tribunal cantonal serait constitutif d'arbitraire.

(c. 5.4) Les recourants affirment aussi que l'autorité inférieure a violé l'art. 30 al. 3 Cst. en leur refusant le droit à une audience orale et publique. L'art. 30 al. 3 ne confère pas un droit inconditionnel à une audience. Un tel droit n'est accordé que lorsque la protection des intérêts des recourants le nécessite. Le recours n'est pas suffisamment motivé sur ce point pour qu'une violation des garanties de procédure soit reconnue.

(c. 5.6) Les recourants soutiennent encore que, contrairement aux affirmations de l'autorité inférieure, l'approbation de la « pause de réflexion » par le gouvernement n'est pas un acte matériel, mais une décision. Le Tribunal fédéral n'a pas besoin d'examiner la nature de cet acte car les recourants ne démontrent de toute façon pas qu'ils sont particulièrement affectés par ce dernier ni qu'ils disposent d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification.

---

---

## ÉNERGIE

---

---

### TAF A-637/2020 du 5 février 2021

#### Rétribution unique

#### Grandes installations photovoltaïques

---

Le 23 avril 2013, LRT Invest & Consulting AG a enregistré une installation photovoltaïque auprès de Swissgrid AG pour la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC). Swissgrid a informé LRT que les exigences de la RPC étaient remplies. Le plafond financier prévu par le Parlement fédéral est toutefois atteint ; toutes les nouvelles installations sont alors placées en liste d'attente.

En 2017, Pronovo AG a informé que la nouvelle législation sur l'énergie prévoyait, dès 2018, le droit de choisir entre une rétribution unique et le système de rétribution à l'injection (SRI). Le choix devait être notifié par écrit avant le 30 juin 2018 ; à défaut, toute demande est considérée comme une requête de contribution unique. Ce délai pour choisir est un délai impératif reposant sur une ordonnance du Conseil fédéral. Au surplus, seules les demandes introduites avant le 30 juin 2012 sont prises en compte.

Pronovo AG a accordé à LRT une contribution unique de 189 763 fr. ; elle considère que le choix n'a pas été exercé dans le délai du 30 juin 2018.

LRT a contesté ce point de vue, objection rejetée par Pronovo AG par décision du 18 décembre 2019. LRT a déposé un recours au TAF à l'encontre de cette décision ; elle demande qu'une rétribution à l'injection lui soit accordée pendant 25 ans, faisant valoir qu'elle n'avait pas connaissance de l'existence d'un droit de choisir.

#### (c. 2-3) Droit applicable

Le Tribunal fédéral passe en revue la législation applicable en l'espèce après l'entrée en vigueur de la nouvelle LEnE et de l'OEne, de même que l'OEneR.

Les exploitants de grandes installations photovoltaïques, d'une capacité comprise entre 100 kW et 50 MW, peuvent, sur la base

de l'art. 7 al. 1 de l'OEneR en liaison avec l'art. 8 al. 1 OEneR, choisir de demander la rétribution à l'injection ou la rétribution unique. Ils exercent définitivement ce droit de choix dès le dépôt de la demande de l'un ou l'autre type de subvention (art. 8 par. 2 phrase 1 OEneR). Pour les projets qui étaient sur la liste d'attente au 1<sup>er</sup> janvier 2018, le droit d'élection devait être exercé avant le 30 juin 2018. Si le droit d'option n'a pas été exercé dans ce délai, la demande est réputée être une demande de paiement unique (art. 104 al. 3 phrase 1 OEneR). Si l'option a été exercée en faveur de la rétribution à l'injection, un passage ultérieur à la rétribution unique est possible à tout moment (art. 104 al. 3 phrase 2 OEneR).

#### **(c. 4) Délai de péremption**

Selon le TAF, il ressort clairement de la formulation de l'art. 104 al. 3 OEneR que le choix pour les grandes installations photovoltaïques qui ont déjà été enregistrées en vertu de l'ancien droit doit être exercé avant le 30 juin 2018. Si ce choix n'est pas exercé dans le délai imparti, on suppose que la rétribution unique a été choisie. Ce délai est donc d'un délai de péremption qui suppose la déchéance du droit du requérant.

#### **(c. 5) Compétence déléguée du Conseil fédéral**

À l'issue d'une analyse de la législation applicable, le TAF affirme que le Conseil fédéral était habilité à fixer le délai de péremption prévu à l'art. 104 al. 3 OEneR.

#### **(c. 6) Le choix peut-il être exercé à l'expiration du délai ?**

En l'espèce, il n'est pas contestable que le recourant n'a pas exercé son droit au choix avant le 30 juin 2018. En outre, à l'expiration du délai, la recourante n'a pas présenté de demande de rétablissement du délai. Elle a ainsi perdu son droit de choix parce qu'elle ne l'a pas exercé dans le délai imparti.

L'objection selon laquelle elle avait enregistré son système photovoltaïque le 23 avril 2013 ne change rien à cela. Autrement dit, la recourante

ne pouvait pas exercer son choix en 2013, dès lors que l'OEneR est entrée en vigueur le 1.1.2018.

#### **(c. 7) Protection de la bonne foi**

La protection de la bonne foi de l'art. 9 Cst. signifie que les administrés ont le droit d'être protégés dans leur confiance justifiée dans les assurances données par les autorités ou dans tout autre comportement des autorités qui suscite certaines attentes. En premier lieu, un facteur de rattachement est nécessaire. Il doit exister un élément de bonne foi, une base de confiance. Il faut entendre par là un comportement de l'État qui suscite certaines attentes chez les particuliers concernés.

La protection de la bonne foi ne s'applique pas en cas de modification des règles de droit. Les particuliers ne peuvent invoquer le principe de la bonne foi en cas de modification de la loi que dans des cas exceptionnels, s'ils sont gravement affectés par une modification imprévisible de la loi et s'ils n'ont aucune possibilité de s'adapter à la nouvelle situation juridique. Dans le cas d'espèce, il n'existe pas de droit à la non-application de la nouvelle loi ; il peut être nécessaire, pour des raisons d'égalité, de proportionnalité et d'interdiction de l'arbitraire, de créer un règlement transitoire approprié.

En l'espèce, compte tenu de la formulation de l'avis de liste d'attente du 26 juin 2013, il n'apparaît pas clairement de quelle manière aurait pu se créer une base de confiance. L'avis de liste d'attente ne constitue pas une promesse susceptible de justifier la protection de la bonne foi de la recourante.