

Droit de l'aménagement du territoire

Thierry Largey (professeur à l'Université de Lausanne)
Florian Fasel (MLaw)
Alexandre Laurent (MLaw)
Valérie Dupont (Dre en droit)
Hugo Ciocca et Léonie Rossy (BLaw)

Cette Infolettre présente les **principaux arrêts du Tribunal fédéral (TF)** publiés durant le mois de **novembre 2022**, ainsi ceux de la **Cour de droit administratif et public (CDAP)** du canton de Vaud.

Aménagement du territoire

- TF. Remise en état des lieux en zone agricole, piste de motocross (FR)
- TF. Avance de frais impayée, notification du refus d'une autorisation (SO)
- TF. Autonomie communale, acte normatif (FR)
- TF. Zone réservée cantonale (VD)
- TF. Plan directeur cantonal, recours des communes (FR)
- TF. Conformité d'un plan d'affectation spécial à la planification générale (GR)
- TF. Réduction des zones à bâtir surdimensionnées (GR)
- TF. Plan de gestion des déchets (GE)
- TF. Limitation des installations de téléphonie mobile (AR)
- CDAP-VD. Zone réservée, réduction de la zone à bâtir
- CDAP-VD. Effet anticipé d'un plan de zones réservées
- CDAP-VD. Qualité pour agir, coupe de 22 arbres
- CDAP-VD. Construction d'un atelier de charpenterie-menuiserie

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

TF 1C_8/2022 du 5 décembre 2022

Remise en état des lieux en zone agricole Piste de motocross en zone agricole

L'affaire concerne une piste de motocross aménagée sans autorisation, entre 2014 et 2015, en zone agricole. La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions de l'État de Fribourg (DAEC) a ordonné la remise en état des lieux en janvier 2021. Celle-ci implique la démolition de la piste de motocross, mais également d'une bergerie construite illicitement selon la constatation faite lors d'une inspection des lieux. À défaut, l'exécution se ferait par substitution aux frais du propriétaire ; en outre, l'usage de la piste de

motocross a été interdit jusqu'à la restitution du terrain à l'agriculture.

L'ordre de démolition est confirmé par le Tribunal administratif cantonal fribourgeois.

(c. 2) *Droit d'être entendu*. Le recourant fait valoir qu'aucune procédure de rétablissement de l'état des lieux n'aurait été ouverte, respectivement portée à sa connaissance concernant la bergerie. En l'espèce, le recourant a pu s'exprimer en détail devant le Tribunal cantonal sur la question de la démolition de la bergerie pour en contester le bien-fondé. Le droit du recourant de se déterminer a été réparé devant l'autorité précédente à qui il a soumis ce grief. Au demeurant, le renvoi constituerait en l'espèce

une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure.

(c. 3) *Conditions de l'art. 24 LAT.* Le recourant fait valoir que les conditions permettant de bénéficier de la dérogation prévue à l'art. 24 LAT seraient remplies.

Le Tribunal fédéral rappelle les conditions associées à l'art. 24 LAT, en lien avec le caractère imposé par sa destination de l'ouvrage. Il précise que l'implantation hors de la zone à bâtir peut se justifier si l'ouvrage en question ne peut être édifié à l'intérieur de celle-ci en raison des nuisances qu'il occasionne. Seuls des critères particulièrement importants et objectifs sont déterminants, à l'exclusion des préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément.

Dans le cas où l'implantation de la construction est imposée par sa destination, s'agissant des ouvrages destinés à des loisirs, la jurisprudence n'exige pas du requérant la démonstration que le site retenu soit le seul envisageable. Il doit toutefois exister des motifs particulièrement importants et objectifs qui laissent apparaître l'emplacement prévu plus avantageux que d'autres endroits situés à l'intérieur de la zone à bâtir. Il convient à cet égard d'évaluer divers sites d'implantation alternatifs, car c'est la seule manière de trancher définitivement si l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu est imposée par sa destination.

S'agissant d'une piste de motocross pour des entraînements, le Tribunal fédéral a laissé ouverte la question de savoir si elle remplissait l'exigence de l'implantation imposée par sa destination en raison des nuisances engendrées par le nombre d'utilisateurs, considérant que des intérêts prépondérants au sens de l'art. 24 let. b LAT s'y opposaient.

En l'espèce, le Tribunal fédéral admet que les nuisances, compte tenu de l'usage de la piste, ne sont pas insupportables pour les voisins. L'emplacement est idéal pour le recourant, mais d'autres endroits en zone à bâtir sont envisageables. La piste de motocross paraît ainsi davantage reposer sur des considérations personnelles liées à la carrière sportive du fils du recourant et à l'emplacement de la piste de

motocross litigieuse, située à proximité de son domicile, plutôt que sur des motifs qui ont trait à la piste de motocross elle-même.

(c. 4) *Proportionnalité de l'ordre de remise en état.* L'autorité peut renoncer à un ordre de démolition, conformément au principe de la proportionnalité, si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui.

S'agissant de la piste de motocross, l'atteinte qu'elle porte aux intérêts publics majeurs que constituent la préservation des zones non constructibles et la distinction fondamentale entre espace bâti et non bâti ne saurait être qualifiée de mineure.

S'agissant ensuite de la bergerie, la dérogation à la règle n'est pas non plus mineure puisque les 28 m² qui empiètent en zone agricole représentent la moitié de sa surface, sans nécessité particulière.

Le Tribunal fédéral considère ainsi que la remise en état ordonnée n'est pas disproportionnée.

(c. 5) Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité. Le délai de remise en état étant échu en raison de l'effet suspensif octroyé au recours dans le cadre de la présente procédure, il est reporté au 31 mars 2023.

TF 1C_707/2021 du 21 nov. 2022

Avance de frais impayée

Notification d'un refus d'autorisation de construire

L'affaire a pour objet une avance de frais non payée au Département des constructions (ci-après Département) dans le canton de Soleure suite à un recours déposé par un propriétaire à l'encontre d'un refus d'autorisation de

construire. Le Tribunal fédéral examine plus en détail la question de la notification de la décision du Département.

(c. 3) La Cour fédérale confirme que l'autorité peut, en application du droit cantonal, ne pas entrer en matière sur un recours lorsque l'administré concerné ne s'est pas acquitté des frais réclamés dans les délais.

Selon cette même législation, un délai qui n'a pas été respecté peut cependant être rétabli si le requérant ou son représentant a été empêché d'agir sans faute de sa part. Pour cela, une demande doit être déposée par écrit dans les dix jours à compter de la fin de l'empêchement.

(c. 3.1-3.2) En l'espèce, le recourant affirme n'avoir jamais reçu la décision litigieuse. La Poste, qui devait garder son courrier pendant son absence, ne lui aurait pas transmis la lettre en question à son retour de vacances et l'aurait simplement renvoyée au Département.

(c. 4.1-4.4) Le Tribunal fédéral rappelle les règles relatives à la notification et notamment la fiction en cas de non retrait d'un courrier recommandé lorsque le recourant pouvait s'y attendre. En l'espèce, le recourant avait été informé par un courriel du chef du service juridique du Département (le 2 juillet 2021, soit avant l'envoi) que la suite du traitement de son recours dépendait de la réalisation des conditions d'entrée en matière, en particulier du versement de l'avance de frais, et que l'instruction de la procédure se ferait par le biais de décisions à ce propos. L'administré devait donc s'attendre à recevoir le courrier litigieux.

La Cour rappelle également que si la personne concernée donne à la Poste un ordre de retenue ou une instruction similaire, elle doit elle-même répondre des éventuels manquements de celle-ci (art. 101 CO par analogie). Autrement dit, la Poste agit alors comme auxiliaire du destinataire. En l'espèce, le courrier pouvait donc être considéré comme valablement notifié en application du principe de la bonne foi et de la fiction de notification.

(c. 4.5) Par ailleurs, la Cour relève que la deuxième condition pour admettre la

restitution de délai selon le droit cantonal – soit celle qui veut que l'administré accomplisse l'acte omis (en l'occurrence payer les frais) dans les 10 jours dès la fin de l'empêchement – n'est pas remplie en l'espèce.

(c. 5) Le recours est rejeté.

TF 1C_636/2020 du 24 août 2022

Autonomie communale

Recours contre un acte normatif (suppression d'une agglomération)

L'affaire concerne un recours déposé à l'encontre d'un acte normatif, par des communes, à raison de la violation de leur autonomie. Elle concerne le canton de Fribourg.

(c. 2) Le Tribunal fédéral examine le grief des recourantes relatif à l'application arbitraire de dispositions cantonales réglementant le processus législatif et prévoyant une seule consultation pour les projets de loi importants.

Selon les communes, il faudrait adopter une interprétation téléologique de ces normes, de manière à ce qu'une nouvelle consultation soit entreprise. L'argument est rejeté par le Tribunal fédéral pour deux raisons. D'une part, aucune norme ne traite du cas dans lequel un projet est modifié en profondeur, et aucune disposition ne prévoit de deuxième consultation pour ce genre de situation. D'autre part, la question qui préoccupe les recourantes – soit la suppression de l'agglomération institutionnelle de Fribourg – avait déjà été soulevée par une commune et mentionnée dans le message initial accompagnant le projet législatif. Or, les recourantes avaient toutes refusé de se prononcer. Par ailleurs, la Cour leur dénie tout droit issu de la Charte européenne de l'autonomie locale (dont la question de l'applicabilité est laissée ouverte). En effet, si la nouvelle norme cantonale supprime la forme de l'agglomération institutionnelle, elle laisse subsister et promeut la forme de l'association de communes.

(c. 3) Dès lors que l'acte normatif contesté prévoit les modalités du soutien du canton aux projets d'agglomération et supprime une institution (l'agglomération institutionnelle)

ouverte à un nombre indéterminé de communes, il s'agit bien d'un acte général et abstrait. Cela étant, le droit d'être entendu ne peut valablement être invoqué par les recourantes (qui ne sont pas destinataires d'une décision).

(c. 4.1-4.4) La Cour fédérale examine plus en détail le grief relatif à la violation de l'autonomie communale et arrive à la conclusion que les communes ne disposent d'aucune autonomie quant à la possibilité de maintenir l'agglomération institutionnelle, puisque la suppression de cette forme de collaboration intercommunale en faveur de l'association des communes n'est pas contraire au droit constitutionnel cantonal. Plus largement, la Constitution et la loi cantonales ne procurent pas de liberté de décision des municipalités sur ce sujet. De plus, l'ancienne législation n'a garanti aucun droit acquis aux recourantes.

(c. 5) Le recours est rejeté.

TF 1C_623, 625/2021 du 24 nov. 2022

Zone réservée cantonale Proportionnalité, bonne foi

Le lieu-dit « En Muraz » dans la commune de Yens (VD) est régi par le plan de quartier ; il se situe à l'extrémité nord-est d'une large bande affectée à la zone à bâtir. Des autorisations accordées par la Municipalité en 1999, concernant la réalisation d'une première étape du plan de quartier (seize logements, une route de liaison et des équipements), ont été annulées, sur recours d'opposants au projet, par l'ancien Tribunal administratif vaudois (arrêt AC.1999.0080). Le nouveau plan directeur communal (PDCom), approuvé par le Conseil d'État le 16 juin 2004, réaffirmait la volonté de mener à chef l'aménagement du quartier « En Muraz ». Sur cette base, le plan général d'affectation (PGA) et son règlement ont été adoptés par le Conseil communal le 13 septembre 2010, puis approuvés par le département cantonal compétent le 8 mars 2011 et mis en vigueur le 23 mai 2011.

En 2014, l'Association des habitants de l'Est du Village de Yens ainsi que divers habitants ont requis de la Municipalité qu'elle abandonne ou

révise le PQ « En Muraz ». Le refus de la commune d'entrer en matière sur cette requête a été confirmé tant par la CDAP (arrêt AC.2014.0354) que par le Tribunal fédéral (arrêt 1C_387/2016).

Un nouveau projet de réalisation du PQ, portant sur la réalisation de treize bâtiments (42 logements et leurs équipements), a été autorisé par la Municipalité en 2015 ; les autorisations ont finalement été annulées par le Tribunal fédéral (causes 1C_655/2017 et 1C_661/2017) en 2018.

Suite à la révision de la LAT le 1^{er} mai 2014, imposant en particulier l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées (art. 15), la commune de Yens a établi un bilan de ses réserves en zone à bâtir. Elle a décidé d'établir une zone réservée communale sur trois secteurs des zones constructibles de la commune (ne comprenant pas le PQ « En Muraz ») et d'entreprendre la révision du PGA en vue de réduire le surdimensionnement de la zone à bâtir.

Quelques mois plus tard, l'autorité cantonale a établi une zone réservée cantonale sur les parcelles correspondant au PQ « En Muraz », approuvé en 2019. Celle-ci a fait l'objet de trois oppositions, lesquelles ont été levées par le département cantonal compétent. La CDAP a rejeté les recours et confirmé la zone réservée.

Deux recours sont introduits à l'encontre de l'arrêt cantonal. Le Tribunal fédéral joint les causes et rejette les recours.

(c. 4) Les recourantes soutiennent que l'instauration de la zone réservée cantonale litigieuse contrevient à l'art. 27 LAT et constitue une application arbitraire de l'art. 46 LATC. Elles soutiennent que le secteur en question, par son emplacement et son équipement, répondrait aux critères de la zone à bâtir ; la zone réservée serait contraire au principe de proportionnalité et violerait la garantie de la propriété.

(c. 4.1-4.3) *Application arbitraire du droit cantonal, proportionnalité.* L'établissement d'une zone réservée répond à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan

d'aménagement, que celui-ci soit ou non conforme au droit.

La zone réservée vise à garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de construction viennent entraver cette liberté. Il n'est pas nécessaire que l'autorité ait déjà une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir puisque cela ne découle pas d'une simple intention de sa part, mais d'une obligation résultant directement de l'art. 15 al. 2 LAT, puis du plan directeur cantonal.

En général, une zone réservée satisfait à l'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité puisqu'il s'agit de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente. La règle de la nécessité est également respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier.

En l'espèce, la zone réservée communale est insuffisante à absorber le surdimensionnement de la zone à bâtir communale. Au demeurant, le secteur « En Muraz » est localisé à la périphérie du village de Yens ; il est bordé par des terrains en zone agricole au nord-ouest et au sud-est, et par une zone forestière au nord-est. Il est très faiblement construit et constitue une vaste surface non bâtie (environ 38 488 m²) qui ne saurait être considérée comme une brèche dans le tissu bâti susceptible d'être affectée à la zone à bâtir pour ce motif.

L'instauration de la zone réservée litigieuse n'est pas contraire à l'art. 27 LAT ni n'apparaît arbitraire.

(c. 4.4) *Égalité de traitement, garantie de la propriété.* Les exigences de motivation découlant de l'art. 106 al. 2 LTF n'étant pas remplies, ces griefs sont déclarés irrecevables. Quoi qu'il en soit, ils ne pourraient être retenus en l'espèce.

(c. 5) *Bonne foi.* Les recourantes se plaignent également d'une violation du principe de la bonne foi en cela que le surdimensionnement de la zone à bâtir était connu de l'autorité cantonale bien avant l'approbation par le Conseil fédéral de la 4^e adaptation du plan

directeur cantonal en 2018 ; malgré tout, il n'aurait pas remis en cause la validité du PQ ; Sur cette base, les recourantes auraient engagé plusieurs centaines de milliers de francs pour établir un dossier complet d'autorisation de construire.

Après avoir rappelé les conditions attachées à la reconnaissance de la bonne foi d'un administré en présence d'une promesse de l'autorité (c. 5.1), le Tribunal fédéral constate qu'il n'est pas possible d'affirmer que les recourantes auraient reçu des assurances de la part de l'autorité cantonale quant à la réalisation de leurs projets de construction. La Cour cantonale n'a donc pas violé le principe de la bonne foi en considérant que les recourantes ne pouvaient pas prétendre avoir obtenu l'assurance du département que les parcelles litigieuses allaient demeurer en zone constructible (c. 5.2-5.3).

Le Tribunal fédéral relève que les investissements financiers déjà consentis relèvent davantage de la pesée des intérêts à effectuer dans le cadre de la révision du plan général d'affectation communal.

(c. 6) Le recours est rejeté.

TF 1C_82, 85, 87, 89, 91, 93/2022 du 1^{er} décembre 2022

Plan directeur cantonal

Recours des communes, autonomie

Le 2 octobre 2018, le Conseil d'État du canton de Fribourg a adopté le plan directeur cantonal (PDC) du canton de Fribourg, notamment la fiche T121 Énergie éolienne ainsi que sept différentes fiches de projets. Le PDC a été approuvé par le Conseil fédéral le 19 août 2020.

Dès juillet 2021, divers articles de presse ont dénoncé de graves problèmes d'indépendance des personnes chargées du processus d'établissement du volet éolien et de désignation des sites retenus.

Plusieurs communes ont demandé au Conseil d'État, le 5 octobre 2021, la reconsidération du volet éolien du plan directeur cantonal. En substance, elles demandaient que soit reconnue la nullité, respectivement

l'annulation, de la fiche T121 et des sept fiches de projets. Elles sollicitaient en outre de nouvelles études de base sur le volet éolien du PDc et une nouvelle procédure de consultation dudit plan. Par courriers du 21 décembre 2021, le Conseil d'État n'est pas entré en matière sur les demandes de reconsidération. Les communes concernées ont saisi le Tribunal fédéral en concluant au renvoi de la cause au Conseil d'État ou à l'admission de la demande de reconsidération.

(c. 2.1-2.1.2) Qualification juridique des courriers du Conseil d'État

En refusant d'entrer en matière sur les demandes de reconsidération du volet éolien du PDc, le Conseil d'État manifeste unilatéralement sa volonté de constater l'inexistence du droit de demander une reconsidération du volet éolien du plan. Il s'agit d'un acte individuel et concret qui s'adresse à la commune, qui est fondé sur des normes de droit public et qui crée un rapport juridique contraignant. Ces courriers sont à qualifier matériellement de décisions sujettes à recours rendues dans une cause de droit public, au sens de l'art. 82 let. a LTF.

(c. 2.2-2.3) Autonomie des communes

(c. 2.2) Les communes recourantes invoquent l'autonomie dont elles disposent en matière d'aménagement du territoire ; la reconnaissance d'une telle autonomie. Une telle autonomie suffit à leur reconnaître la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 2 let. c LTF. Le Tribunal fédéral examine si et dans quelle mesure il existe effectivement une autonomie dans le domaine concerné, cette question devant être examinée avec le fond.

(c. 2.3) Le droit de recours fondé sur l'art. 89 al. 2 let. c LTF est dit abstrait parce que la qualité pour recourir des communes ne dépend pas d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué.

La commune doit cependant avoir un intérêt actuel et pratique au recours et à l'examen des griefs soulevés. L'intérêt actuel est déterminé

en fonction du but poursuivi par le recours, des conséquences et de la portée d'une éventuelle admission de celui-ci. Il fait défaut lorsque la décision attaquée a été exécutée ou est devenue sans objet ou encore lorsque l'admission du recours ne permettrait pas la réparation du préjudice subi. Cet intérêt doit exister non seulement au moment du dépôt du recours, mais encore au moment où l'arrêt est rendu.

La jurisprudence consent une exception à l'exigence de l'intérêt actuel au recours 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.

(c. 2.3.1-2.3.3) Le PDc est un acte qui est appelé à être modifié lorsque les circonstances se sont modifiées (art. 9 al. 2 LAT). En l'espèce, le Conseil d'État a mis en consultation publique une série de modifications majeures du PDc – consacrées essentiellement à la thématique du paysage et à différents nouveaux projets. Il a indiqué aux communes recourantes, dans ses courriers du 21 décembre 2021, qu'elles avaient la possibilité « de faire au canton des propositions en lien avec toute autre thématique du plan directeur cantonal ».

Dans ces circonstances, l'admission éventuelle du présent recours ne procurerait aucun avantage de droit matériel aux recourantes, puisqu'elles ont pu faire valoir leurs critiques à l'encontre du volet éolien du PDc dans le cadre de l'adaptation de celui-ci au sens de l'art. 9 al. 2 LAT. Les recourantes n'ont donc aucun intérêt juridique actuel à obtenir l'annulation de la décision attaquée.

Le Tribunal fédéral relève que seules les adaptations et les parties du PDc directement touchées font l'objet de la procédure ; en l'espèce toutefois, le Conseil d'État a expressément réservé la possibilité de formuler des remarques sur le volet éolien. Les communes auront la possibilité de déposer un recours contre la décision d'adaptation du PDc

en se fondant sur une violation de leur autonomie.

Les communes pouvant faire valoir leurs griefs dans le cadre de la procédure de consultation relative à la révision du PDC, elles n'ont pas d'intérêt actuel à l'annulation des décisions du Conseil d'État concernant leurs demandes de reconsidération. Au surplus, rien n'indique qu'un litige de ce genre pourrait se reproduire en tout temps dans des circonstances analogues et que la question matérielle posée par le recours est une question de principe.

(c. 3) Les recours en matière de droit public sont par conséquent déclarés irrecevables, faute d'intérêt actuel. Il en va de même des recours constitutionnels subsidiaires.

TF 1C_398/2021 du 8 novembre 2022 **Conformité d'un plan d'affectation général à la planification générale**

La commune de Samedan (GR) a mis à l'enquête publique le plan d'affectation spécial pour le quartier de la gare. Plusieurs personnes se sont opposées et ont demandé la révision partielle ou totale du plan d'affectation spécial, ainsi que la production d'une décision susceptible de recours. Le conseil communal a rejeté les deux demandes.

L'affaire a été portée jusqu'au Tribunal fédéral. Les recourants demandent l'annulation du jugement de l'instance précédente, ainsi que l'approbation de la révision du plan d'aménagement local.

(c. 2) Établissement inexact des faits

Les recourants font valoir une violation de l'art. 97 LTF en ce sens que l'arrêt attaqué ne mentionne pas qu'une révision du plan d'affectation spécial du quartier de la gare avait déjà fait l'objet d'un vote par le passé. Le fait que la commune présente, six ans après le vote négatif sur ce projet, un projet de planification très similaire, mais non soumis au vote de la commune, peut et doit être pris en compte comme un élément de fait essentiel.

Le Tribunal fédéral considère que le complément d'état de fait demandé n'était pas

décisif pour l'issue de la procédure et que par conséquent, il n'y avait pas de violation de l'art. 97 LTF.

(c. 3 et 4) Conformité du plan d'affectation spécial (art. 2 al. 1 LAT)

Un plan d'affectation spécial qui s'écarte fortement de la réglementation fondamentale, autrement dit de la planification générale, constitue une violation de l'art. 2 al. 1 LAT.

Un plan d'affectation spécial peut déroger à la réglementation fondamentale, pour autant que ces dérogations n'aient pas pour effet de vider de son sens ladite réglementation fondée sur une procédure démocratique et de planification. Si le droit cantonal permet de s'écarter sans restriction de la réglementation générale par le biais d'un plan d'affectation spécial, cela ne signifie ainsi pas pour autant que l'on puisse s'en écarter librement en ignorant la réglementation générale.

L'admissibilité d'une dérogation doit être observée en fonction du droit fédéral et non du droit cantonal. À cet égard, ce dernier ne peut que limiter l'admissibilité de dérogations au plan général par rapport à ce qu'admet le droit fédéral ; il ne peut pas l'étendre. L'admissibilité doit au demeurant se montrer plus stricte lorsque l'adoption d'un plan spécial repose sur une base démocratique moindre que celle du plan général – en particulier lorsque l'adoption en cause ne prévoit pas de vote par l'organe législatif alors que la planification générale y est soumise.

Le plan litigieux est un plan d'affectation spécial adopté par l'exécutif communal ; il n'a pas été soumis au vote du législatif communal, contrairement au plan d'affectation général (« Nutzungsplan »). Par conséquent, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les dérogations à la réglementation fondamentale doivent être jugées plus sévèrement.

En l'espèce, les recourants font valoir que le plan de surface attaqué viole l'art. 2 al. 1 LAT en ce sens qu'il s'écarte fortement de la planification générale. Ils invoquent notamment le fait que les écarts entre le plan de quartier de la gare de Samedan et le

règlement de base en ce qui concerne la longueur des bâtiments sont considérables et vident de sa substance et de son contenu la réglementation générale des zones.

Les longueurs maximales des bâtiments prescrites dans le plan d'affectation ont été complètement ignorées dans la planification spéciale. Une telle dérogation est de nature à modifier de manière évidente et fondamentale le caractère de la surface prévue et, par conséquent, de vider la planification générale de son contenu. Le plan litigieux déroge ainsi à la réglementation fondamentale en violant l'art. 2 al. 1 LAT.

(c. 5) Dispositif du jugement

Compte tenu des éléments qui précèdent, il s'avère que le recours est bien fondé et doit être admis. Le jugement du Tribunal cantonal et le plan d'affectation local de la gare de Samedan sont annulés.

TF 1C_66/2022, du 1^{er} décembre 2022

Autonomie communale (art. 50 Cst.)

Réduction des zones à bâtir surdimensionnées

Zones réservées (art. 27 LAT)

I. H. est propriétaire de la parcelle non construite n° 1647 de la commune de Vaz/Obervaz (GR). Cette parcelle avait été classée en zone d'habitation. Toutefois, une partie de sa surface est recouverte par une zone de sports d'hiver dans laquelle les constructions et installations ne sont autorisées que dans la mesure où elles ne portent pas préjudice à la pratique des sports d'hiver. Le 26 novembre 2014, I. H. a demandé la modification d'un plan de quartier réglant des questions de stationnement, de limites d'interdiction de clôture et d'adaptations du terrain. L'assemblée communale a approuvé le projet proposé le 11 décembre 2014. Ainsi, une procédure de modification du plan de quartier a débuté. Des voisins ont fait opposition à cette procédure. Le 19 mars 2015, l'exécutif communal a rejeté les oppositions. En réponse, les voisins ont fait recours auprès du Tribunal administratif du canton des Grisons. Ce dernier a rejeté le recours. Les voisins n'ont alors pas contesté ce jugement.

En conséquence, un projet de plan de quartier a été mis à l'enquête publique du 13 octobre au 13 novembre 2017. Des voisins ont déposé des oppositions qui ont été rejetées par décision le 21 décembre 2017. Dans cette même décision, l'autorité communale a approuvé le projet qui avait été soumis. Les voisins ont ainsi recouru au Tribunal administratif du canton des Grisons et auprès du Tribunal fédéral dans un deuxième temps. À chaque fois, le recours a été rejeté.

Le 20 mars 2018, le gouvernement du canton des Grisons avait décidé de réviser le plan directeur cantonal. Dans le projet de révision, il était prévu que la commune de Vaz/Obervaz devait prévoir une zone de planification spécifique, ce qu'elle a fait le 6 décembre 2018. Le but de cette planification était de réexaminer et d'adapter les zones à bâtir conformément à l'art. 15 al. 1 et 2 LAT.

Le 14 novembre 2019, H. H. a demandé à la commune de Vaz/Obervaz d'autoriser, sur la parcelle constructible appartenant à son père I. H., la construction d'une maison individuelle avec un appartement indépendant au sous-sol. Plusieurs administrés ont fait opposition à cette demande de permis de construire en invoquant la zone de planification en vigueur. Par décision du 23 janvier 2020, l'exécutif communal a rejeté les oppositions et délivré le permis de construire. Les opposants ont fait recours au Tribunal administratif du canton des Grisons, recours qui a été rejeté. Ainsi, ils ont saisi le Tribunal fédéral en demandant l'annulation de l'arrêt cantonal et le refus du permis de construire en question.

(c. 3) Zones à bâtir surdimensionnées

(c. 3.1) Selon l'art. 15 LAT, les zones à bâtir doivent être définies de manière à correspondre aux besoins prévisibles pour 15 ans. En effet, les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. Si des plans d'affectation doivent être modifiés pour atteindre ce but, il est possible, selon l'art. 27 al. 1 LAT, de déterminer des zones d'aménagement dans lesquelles rien ne peut être entrepris. Ainsi, il en découle un effet préalable négatif puisque toute demande de

permis de construire sera refusée. Le Tribunal fédéral précise que cet effet préalable tend à préserver la liberté de décision des autorités lors de l'adaptation des zones à bâtir.

(c. 3.2) Dans la présente affaire, le Tribunal administratif grisonnais avait considéré que l'effet préalable négatif de la zone de planification litigieuse avait pour conséquence que des projets de construction ne pouvaient être autorisés que s'ils ne contredisaient pas les plans et les prescriptions en vigueur, ni les nouveaux plans et prescriptions prévus. En l'espèce, selon lui, la zone de planification litigieuse servirait notamment à adapter le plan d'affectation aux prescriptions de l'art. 15 LAT. Ainsi, la recevabilité du permis de construire délivré devrait être évaluée en premier lieu en fonction de la question de savoir si la parcelle à bâtir se prête à un déclassement et si un tel déclassement est probable dans le cadre de la révision en cours du plan d'aménagement local. Concernant la commune de Vaz/Obervaz, il est admis que les zones à bâtir y sont surdimensionnées à l'horizon 2030. Ainsi, force est de constater que la commune n'a pas rempli le mandat du plan directeur concernant l'examen des bases cantonales pour les zones présentant un potentiel de déclassement.

Afin de défendre leurs intérêts, les recourants se sont référés au plan tiré du géoportail du canton des Grisons. Ce plan qualifie comme potentiel de déclassement une surface hachurée en rouge qui correspond à la zone de sports d'hiver qui s'y trouve. En réponse à cela, le Tribunal fédéral commence par rappeler que ce géoportail ne fait pas partie intégrante du plan directeur cantonal (PDC). Puis il a considéré qu'il ne fallait pas partir du principe que cette partie de la parcelle à bâtir entrain en ligne de compte pour un déclassement, car elle sert à ce que les engins de sports d'hiver puissent circuler.

De son côté, la commune de Vaz/Obervaz a fait valoir, lors de l'inspection, que l'exécutif communal avait pris en août 2021 d'autres décisions en vue de la révision du plan d'affectation en prévoyant de ne pas dézoner la parcelle à bâtir en question. Étant donné que

l'application d'une zone de planification doit tenir compte de l'adaptation envisagée du plan d'affectation, il serait excessif et disproportionné d'exiger de manière générale, pour l'octroi d'un permis de construire, une limite de densité dans son ensemble. Ainsi, le Tribunal fédéral considère qu'il n'est pas nécessaire d'exiger une définition précise des surfaces à déclasser dans l'ensemble du périmètre de la zone de planification.

La question de savoir si un éventuel déclassement de la parcelle à bâtir en particulier pourrait être justifié dans le cadre de l'adaptation du plan d'affectation à l'évolution de la situation doit être évaluée sur la base d'une pesée complète des intérêts. Il convient de tenir compte du fait que, s'agissant de telles décisions, l'exécutif communal, qui n'est pas seulement l'autorité communale chargée de délivrer les permis de construire, mais aussi l'autorité chargée de la planification, dispose d'une marge d'appréciation protégée par l'autonomie communale.

(c. 3.3) Les recourants font valoir que l'instance inférieure aurait violé l'art. 27 LAT en considérant de manière insoutenable et arbitraire que le permis de construire litigieux était compatible avec la zone de planification. En effet, ils soutiennent que l'octroi dudit permis de construire constituerait une entrave inadmissible à la planification, car il était prévu de réduire les zones à bâtir de la commune de manière qu'elles ne dépassent pas les besoins présumés des 15 prochaines années. Comme les prévisions indiquent une tendance à la baisse de la population, la commune ne devrait pas avoir de réserves de zones à bâtir. Le Tribunal fédéral rappelle que le droit supérieur n'accorde à la commune de Vaz/Obervaz qu'une réserve de terrain à bâtir très réduite. Ainsi, il considère qu'il faut poser des exigences élevées à l'exclusion du déclassement de la parcelle litigieuse. La Cour fédérale est d'avis que l'instance inférieure a arbitrairement fixé ces exigences à un niveau bas. Le Tribunal administratif des Grisons se réfère à des décisions de l'exécutif communal relatives à l'affectation qui n'ont pas été rendues publiques et qui sont dépourvues de tout caractère contraignant.

Il convient de partir du principe que la réduction de la zone à bâtir doit se faire en règle générale dans des endroits périphériques qui ne sont pas d'une importance stratégique pour le développement urbain. Ainsi, la parcelle litigieuse présente un potentiel de déclassement.

(c. 3.4) Géographiquement, la parcelle en question ne peut être considérée comme une zone faisant partie du milieu bâti fermé. Dans ce dernier cas, la situation serait différente. Dans le cas d'espèce, la parcelle doit être considérée comme une réserve de terrain à bâtir en bordure. Ainsi, l'affectation de la parcelle en question à une zone non constructible est donc tout à fait envisageable ou ne semble en tout cas exclue.

Le déclassement de la parcelle constructible pourrait également être exclu s'il constituait une atteinte disproportionnée à la garantie de la propriété. Le Tribunal fédéral rappelle que l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées fonde un intérêt public considérable. Ce dernier est susceptible en principe de primer les intérêts liés à la préservation de la stabilité des plans. En l'espèce, le plan datait de plus de 15 ans. Ainsi, le propriétaire de la parcelle devait s'attendre à un déclassement de la parcelle à bâtir.

(c. 3.5) L'instance inférieure ne pouvait donc pas exclure un déclassement de la parcelle à bâtir dans le cadre de la révision en cours de l'aménagement local. Ainsi, l'octroi du permis de construire pour le projet de construction litigieux est en contradiction avec le but de la zone d'aménagement défini plus haut. Le Tribunal fédéral rappelle tout de même que si la parcelle en question devait rester affectée à une zone à bâtir à l'issue de la durée de la zone de planification, le propriétaire concerné serait libre de déposer une nouvelle demande de permis de construire.

Le recours est admis. Le jugement du Tribunal administratif des Grisons ainsi que le permis de construire sont annulés.

TF 1C_240/2022 du 21 nov. 2022

Plan de gestion des déchets

Le recours est dirigé contre une décision d'irrecevabilité rendue par la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice genevoise. Le recours avait été introduit contre le plan de gestion des déchets (PGD) adopté par le canton de Genève. L'enjeu est de savoir si le PGD doit être considéré comme une norme.

(c. 2.5) Le droit fédéral ne prévoit pas si et dans quelle mesure le PGD est contraignant pour les autorités et les particuliers ; les cantons peuvent prévoir des régimes différents à cet égard, et l'effet obligatoire peut concerner certaines parties du PGD.

(c. 2.6) À teneur de la LGD (loi sur la gestion des déchets), le plan cantonal de gestion des déchets et ses mises à jour n'ont force obligatoire que pour les autorités.

(c. 2.7) La définition d'une zone d'apport a pour but que les déchets concernés produits dans cette zone soient remis à une installation donnée. Quoique présentant un caractère général et abstrait, cette délimitation est dépourvue de caractère obligatoire pour les particuliers ; à l'instar d'une disposition figurant dans un plan directeur (art. 9 al. 1 LAT), elle n'impose pas aux entreprises concernées d'adapter directement leur comportement.

À l'instar de ce qui vaut pour les ordonnances administratives, la recourante pourra le cas échéant agir à l'encontre d'une nouvelle autorisation d'exploitation qui pourrait lui être notifiée par le département.

Elle pourrait également recourir, le cas échéant, contre la nouvelle loi sur la gestion des déchets, mentionnée au stade de projet dans l'arrêt attaqué.

Le PGD n'est pas une norme, et c'est à juste titre que la Chambre constitutionnelle a déclaré le recours irrecevable.

TF 1C_49/2022 du 21 novembre 2022

Limitation des installations de téléphonie mobile

Le recours est dirigé contre une décision du Conseil d'État du canton d'Appenzel Rhodes extérieures. La décision confirmait l'invalidité d'une initiative visant à restreindre la possibilité de construire des antennes de téléphonie mobile.

(c. 3.1) Une initiative populaire ne peut rien contenir qui soit contraire au droit supérieur. Pour déterminer si tel est le cas, son texte doit être interprété selon les principes d'interprétation reconnus, en cherchant à déterminer la manière dont il doit être raisonnablement compris par les électeurs et les destinataires ultérieurs.

(c. 3.2) Les installations de téléphonie mobile ne nécessitent en principe pas de planification particulière. Elles peuvent être soumises aux normes cantonales et communales en matière d'esthétique ou d'intégration. Ces normes doivent toutefois être appliquées dans les limites du droit supérieur. En particulier, il faut veiller à ne pas porter atteinte aux intérêts publics consacrés par le droit des télécommunications.

(c. 4) L'initiative « Halte à la prolifération d'antennes de téléphonie mobile » prévoit que de nouvelles installations ne peuvent être construites que si elles sont absolument nécessaires pour remédier à un « trou radioélectrique ». Il faut comprendre par là un endroit où aucun des fournisseurs ne peut offrir une réception satisfaisante.

(c. 4.1) Dans les zones où un seul opérateur serait en mesure d'offrir une réception satisfaisante, aucun autre opérateur ne serait en mesure de construire une antenne. Une concurrence efficace entre les opérateurs serait par conséquent impossible sur le territoire de la commune de Herisau. Le texte de l'initiative étant clair sur ce point, il ne peut être interprété de manière conforme au droit fédéral.

(c. 4.2) L'initiative rendrait également très difficile, si ce n'est impossible, pour les opérateurs de téléphonie mobile de remplir leur obligation de desserte consacrée par le

droit fédéral à l'art. 1 LTC. D'autant plus qu'ils ne doivent pas seulement garantir une réception satisfaisante, mais également des services de télécommunication fiables ou de haute qualité.

Il ressort des motifs de l'initiative qu'elle vise à instaurer une protection préventive contre les rayonnements non ionisants. Elle va au-delà de l'ordonnance sur la protection contre de tels rayonnements (ORNI ; RS 814.710). L'instance inférieure a reconnu à juste titre, en se référant à l'ATF 133 II 64, qu'une telle restriction ne peut être mise en œuvre de manière conforme au droit fédéral.

Le recours est rejeté.

CDAP AC.2022.0012 du 15.12.2022

Zone réservée

Regeste. Admission du recours dirigé contre l'instauration d'une zone réservée cantonale sur une parcelle sur une partie de laquelle un projet de construction a été mis à l'enquête. En effet, la parcelle en cause n'entre pas en considération pour une réduction de la zone à bâtir. Annulation de la zone réservée.

CDAP AC.2022.0026 du 8.12.2022

Effet anticipé d'un plan de zones réservées

Regeste. Recours contre le refus d'un permis de construire. C'est à bon droit que la Municipalité a octroyé l'effet anticipé négatif (art. 47 LATC) à un projet de plan de zones réservées communales sur la parcelle des recourants, afin que rien ne soit entrepris qui puisse entraver la révision du plan d'affectation communal (PACom) en cours (c. 3). Pas de comportement contradictoire de la Municipalité (c. 4).

CDAP AC.2022.0411 du 8.12.2022

Qualité pour agir **Coupe de 22 arbres**

Regeste. Irrecevabilité d'un recours déposé contre un permis de coupe (portant sur 22 arbres), les recourants ne pouvant se prévaloir d'un intérêt digne de protection à ce qu'il soit annulé ou modifié.

CDAP AC.2022.0061 du 1.12.2022

Construction d'un atelier de menuiserie- charpenterie

Regeste. Rejet du recours déposé contre le permis de construire un bâtiment comprenant un atelier de menuiserie-charpenterie et un logement en zone artisanale. Rejet des griefs relatifs au bruit produit par les machines de l'atelier et par les véhicules sur l'aire d'exploitation (c. 3a et b), ainsi que par le trafic supplémentaire sur la route cantonale (c. 3c), à la dangerosité de l'accès (c. 5), au non-respect de la distance à la limite (c. 6) et au manque d'intégration (c. 8).