TF, 09.02.2026, 1C_225/2025*

Le droit de l'aménagement du territoire s'étend au sous-sol (cf. art. 3 al. 5 LAT). Une zone d'affectation peut ainsi poursuivre des objectifs différents en surface et en sous-sol, de sorte qu'une zone de verdure inconstructible en surface peut néanmoins constituer une zone à constructibilité restreinte lorsque le sous-sol admet des installations souterraines indépendantes de la nature du sol.

Faits

En 2011, le gouvernement du canton des Grisons approuve un plan général d'équipement, qui prévoit la réalisation d'un parking souterrain public à Maienfeld, au Schlossbungert.

En 2023, la Ville de Maienfeld met à l'enquête un plan de quartier en vue de concrétiser ce projet. Le périmètre du plan de quartier inclut notamment la parcelle n° 323, située en grande partie en zone de verdure (*Grünzone*) et, pour la partie restante, en zone de vieille ville. Le *Stadtrat* de Maienfeld rejette les diverses oppositions à l'ouverture de la procédure de planification de quartier.

Les opposants forment recours auprès de l'*Obergericht* du canton des Grisons, sans succès. Par recours en matière de droit public, les opposants saisissent le Tribunal fédéral, qui doit examiner la qualification de la zone pour déterminer si elle s'oppose à l'ouverture de la procédure de planification de quartier.

Droit

Selon l'art. 14 LAT, les plans d'affectation distinguent les zones à bâtir (art. 15 LAT), les zones agricoles (art. 16 LAT) et les zones à protéger (art. 17 LAT). Les cantons peuvent néanmoins prévoir d'autres zones d'affectation (art. 18 LAT), mais celles-ci doivent appartenir aux zones à bâtir ou aux zones non à bâtir selon le principe de la séparation (ATF 143 II 588 c. 2.5.1, résumé *in* LawInside.ch/551/).

La zone de verdure en cause appartient aux zones à protéger selon l'art. 33 BauG/Maienfeld (*Baugesetz der Stadt Maienfeld*). En principe, l'art. 33 al. 2 BauG/Maienfeld y interdit la

construction de nouveaux bâtiments en élévation. Toutefois, l'art. 33 al. 5 BauG/Maienfeld autorise les installations souterraines destinées au stationnement, pour autant qu'elles s'intègrent au paysage urbain et naturel. Cet alinéa renvoie aux dispositions applicables aux zones pour constructions et installations d'intérêt public, lesquelles font partie de la zone à bâtir selon l'art. 28 al. 1 KRG (*Raumplanungsgesetz des Kantons Graubünden*).

Les recourants font valoir que le projet de parking souterrain est soumis à la procédure cantonale applicable aux constructions hors zone à bâtir. Dans la mesure où un parking souterrain ne serait pas autorisé hors de la zone à bâtir, la procédure de planification de quartier serait absurde en tant qu'elle inclut la parcelle n°323.

La question décisive est de savoir si un fonds peut avoir des affectations différentes en surface et en sous-sol et quelles en sont les conséquences pour la qualification comme zone à bâtir ou zone non à bâtir. Cette qualification se détermine selon la fonction de la zone, sa réglementation et sa situation par rapport à la zone à bâtir.

Tout d'abord, l'art. 3 al. 5 LAT dans sa version du 1er janvier 2026 prévoit expressément que « (l)es utilisations du sous-sol, notamment des eaux souterraines, des matières premières, des énergies et des espaces constructibles, doivent être coordonnées entre elles à un stade précoce et avec les utilisations de surface, compte tenu des intérêts en présence ». Ainsi, les collectivités publiques doivent élaborer et coordonner les plans d'aménagement nécessaires pour le sous-sol. L'objectif d'une zone d'affectation couvre en principe également son sous-sol, même si la réglementation du droit des constructions ne mentionne pas expressément les utilisations souterraines. Toutefois, l'objectif de la zone peut également se définir en référence au sous-sol ou prévoir une affectation différente de celle de la surface. L'objectif de préserver un secteur de constructions en élévation dans une zone n'entraîne pas nécessairement une restriction de l'activité de construction souterraine.

En l'espèce, l'objectif de la zone de verdure de la Ville de Maienfeld diffère en surface et en sous-sol : tandis que la surface doit rester largement libre de constructions et d'installations, l'art. 33 al. 5 BauG/Maienfeld autorise explicitement la construction d'installations souterraines de parcage. S'agissant de la parcelle n° 323, le plan général

d'équipement prévoit la construction d'un parking public souterrain. Les dispositions de la zone pour constructions et installations d'intérêt public sont donc applicables au parking souterrain prévu en sous-sol de la parcelle n° 323 (art. 33 al. 5 BauG/Maienfeld). Dans la mesure où l'art. 28 al. 1 KRG qualifie la zone pour constructions et installations d'intérêt public de zone à bâtir, il en résulte que la zone de verdure en cause constitue une zone à constructibilité restreinte.

Le raisonnement concernant la zone de verdure de Malans (ATF 147 II 351, résumé *in* LawInside.ch/1122/) ne peut s'appliquer à la zone de verdure de Maienfeld. Certes, ces deux zones de verdure servent à la protection du site construit inscrit à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale (ISOS) et interdisent en principe les constructions en élévation. Toutefois, la zone de verdure de Maienfeld présente un objectif supplémentaire, différent pour son sous-sol, contrairement à la zone de verdure de Malans, qui poursuit exclusivement un objectif de protection du paysage.

Par ailleurs, le principe de séparation n'impose pas d'approche différente quant à la classification de la zone de verdure en tant que zone à bâtir. La parcelle n° 323 se situe dans le milieu bâti selon le plan directeur cantonal. Des constructions en zones à bâtir et en zone de vieille ville entourent également cette parcelle. Lorsqu'une zone de verdure se situe dans le milieu bâti et sert à le structurer, pour maintenir des espaces verts selon l'art. 3 al. 3 let. e LAT ou protéger ces éléments dans le milieu bâti, elle appartient fonctionnellement aux zones à bâtir. C'est le cas pour la zone de verdure de Maienfeld, d'autant que celle-ci vise, outre le maintien d'espaces libres pour le site construit, la construction d'un parking souterrain servant aux besoins du milieu bâti.

Enfin, qualifier une telle zone à constructibilité restreinte de zone à bâtir selon l'art. 15 LAT, de zone à bâtir avec zone à protéger superposée selon l'art. 17 LAT ou encore d'autre zone d'affectation au sens de l'art. 18 al. 1 LAT, reste sans conséquence sur le caractère constructible de cette zone. À cet égard également, le présent cas n'est pas comparable à l'ATF 147 II 351. Une autorisation exceptionnelle au sens des art. 24 ss LAT n'est donc pas nécessaire pour la construction du parking souterrain en zone de verdure.

Partant, le Tribunal fédéral rejette le recours.

Proposition de citation : Nadia Masson, La qualification d’une zone de verdure (Grünzone) avec installation d’un parking souterrain, in: https://lawinside.ch/1719/