

BGE 146 II 367

Bundesgericht (BGE), 2020-06-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_146_II_367

FR: ATF 146 II 367

IT: DTF 146 II 367

Regeste

Regeste Art. 18a Abs. 4 und Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG. Beurteilungsspielraum des Kantonsgerichts bei der Auslegung eines Gemeindereglements; Interesse an der Produktion von Solarenergie. Das Kantonsgericht prüfte einzig, ob die von der Gemeinde vorgenommene Auslegung ihres Reglements "nicht unhaltbar" war. Damit beschränkte es sich auf eine Willkürprüfung, obwohl die gemäss dem Bundesrecht geschützten Interessen eine weitergehende Rechtskontrolle verlangen. In prozessualer Hinsicht ergibt sich daraus eine Verletzung von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG (E. 3.2.1). Auslegung des Gemeindereglements, wonach "die hauptsächliche Ausrichtung der Dachfirste" zu respektieren ist, unter dem Blickwinkel von Art. 18a Abs. 4 RPG. Die Reglementsbestimmung ist bei einem Weiler, in dem sich die bestehenden Firstausrichtungen mit beinahe gleicher Häufigkeit auf Nord-Süd und Ost-West aufteilen, in dem Sinne zu verstehen, dass beide Ausrichtungen und nicht nur die leicht mehrheitliche Nord-Süd-Ausrichtung zulässig sind. Diese Auslegung verdient mit Blick auf Art. 18a Abs. 4 RPG, worin vorgesehen ist, dass die Interessen an der Nutzung der Solarenergie den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vorgehen, den Vorrang, da eine Firstausrichtung von Osten nach Westen eine grössere Produktion von Sonnenenergie erlaubt als eine solche von Norden nach Süden (E. 3.2.2).

Regeste Art. 18a al. 4 et art. 33 al. 3 let. b LAT. Pouvoir d'examen de la cour cantonale dans l'interprétation d'un règlement communal; intérêt à la production d'énergie solaire. La cour cantonale a uniquement vérifié si la lecture que la commune faisait de son règlement communal n'était "pas insoutenable". Ce faisant, la cour cantonale a limité son contrôle à l'arbitraire, alors que des intérêts protégés par le droit fédéral justifiaient un contrôle plus poussé. Il en résulte sur le plan formel une violation de l'art. 33 al. 3 let. b LAT (consid. 3.2.1). Interprétation, à la lumière de l'art. 18a al. 4 LAT, de la réglementation communale prévoyant que "l'orientation dominante des faîtes" sera respectée. Une telle formulation dans un hameau où les orientations de faîtes sont réparties à proportions presque équivalentes entre nord-sud et est-ouest doit être comprise en ce sens que les deux orientations sont autorisées et non uniquement l'orientation nord-sud strictement majoritaire. L'art. 18a al. 4 LAT faisant en principe prévaloir l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur les aspects esthétiques, c'est cette interprétation du règlement qui doit être privilégiée, dès lors qu'une orientation de faîte est-ouest permet une production d'énergie solaire supérieure à une orientation nord-sud (consid. 3.2.2).

Regesto Art. 18a cpv. 4 e art. 33 cpv. 3 lett. b LPT. Potere d'esame della Corte cantonale nell'interpretazione di un regolamento comunale; interesse alla produzione di energia solare. La Corte cantonale ha verificato unicamente se la lettura fatta dal Comune del suo regolamento comunale fosse "non insostenibile". In tal modo, essa si è limitata ad un esame dell'arbitrio, allorquando gli interessi protetti dal diritto federale giustificavano un controllo

più ampio. Ne risulta, dal profilo formale, una violazione dell'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT (consid. 3.2.1). Interpretazione, alla luce dell'art. 18a cpv. 4 LPT, della regolamentazione comunale secondo cui deve essere rispettato "l'orientamento dominante dei colmi dei tetti". Tale formulazione, in una frazione in cui gli orientamenti dei colmi dei tetti sono suddivisi in proporzioni pressoché equivalenti tra nord-sud e est-ovest, deve essere intesa nel senso che entrambi gli orientamenti sono autorizzati, non soltanto quello nord-sud strettamente maggioritario. Questa interpretazione del regolamento deve essere privilegiata con riferimento all'art. 18a cpv. 4 LPT, che fa in linea di principio prevalere l'interesse a utilizzare l'energia solare sugli aspetti estetici: un orientamento est-ovest del colmo del tetto permette infatti una produzione di energia solare superiore rispetto a un orientamento nord-sud (consid. 3.2.2).

Erwägungen

E. 3

La recourante fait valoir une violation de l' art. 18a LAT (RS 700) ainsi qu'une application arbitraire des art. 97 al. 2 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), 29 de la loi vaudoise du 16 mai 2006 BGE 146 II 367 S. 370 sur l'énergie (LVLEne; RSV 730.01) et 18 al. 1 du règlement d'application de la loi vaudoise sur l'énergie (RLVLEne; RSV 730.01.1), ainsi que 5.10 al. 2 et 27.19 du règlement communal sur le plan général d'affectation et la police des constructions (RPGA). La cour cantonale aurait à tort confirmé le refus du projet pour des motifs d'esthétique, à savoir que les faîtes des toitures des bâtiments projetés sont orientés est-ouest.

E. 3.1.1

A teneur de l' art. 18a al. 4 LAT , l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur des constructions existantes ou nouvelles l'emporte en principe sur les aspects esthétiques. Cette disposition est directement applicable (JÄGER, in Commentaire pratique LAT: Autorisations de construire, protection juridique et procédure, 2020, n° 7 ad art. 18a LAT ; cf. également PIGUET/DYENS, Analyse critique de l' art. 18a LAT révisé: genèse, conditions d'application et portée, RDAF 2014 I p. 502). Elle s'applique partout où il faut apprécier, à l'occasion d'une demande d'autorisation de construire comprenant une installation solaire, des questions relevant notamment de l'intégration architecturale ou de l'application de clauses générales d'esthétique de la législation cantonale ou communale en matière de constructions (JÄGER, op. cit., n° 60 ad art. 18a LAT). Mais également lorsqu'il est question d'interpréter une notion juridique indéterminée (ibidem, n° 61 ad art. 18a LAT). Cette règle a pour conséquence qu'en cas de pesée des intérêts, celui à promouvoir l'énergie solaire l'emporte en principe . Le refus de l'autorisation de construire pour des considérations esthétiques n'est dès lors admissible que dans des cas très exceptionnels et devra être particulièrement bien justifié par la présentation et la discussion des intérêts opposés jugés prépondérants dans le cas concret, une mention générale ("mauvaise intégration" ou "nuit à l'apparence") ne suffisant pas (ibidem, n° 61 ad art. 18a LAT). Aussi, si le droit cantonal ou communal peut encore imposer au constructeur, à production et rendements énergétiques comparables, de choisir l'option la moins dommageable sur le plan de l'esthétique, ce droit cantonal ou communal ne peut condamner une utilisation conséquente de l'énergie solaire pour des seuls motifs d'esthétique (CAVIEZEL/FISCHER, in Öffentliches Baurecht, 2016, n. 3.91 p. 124; HETTICH/PENG, Erleichterte Bewilligung

von Solaranlagen in der Rechtspraxis: gut gemeint, wenig effektiv und verfassungsrechtlich fragwürdig, AJP 2015 p. 1432; PIGUET/DYENS, op. cit., p. 532; BGE 146 II 367 S. 371 cf. également JÄGER, op. cit., n° 62 ad art. 18a LAT). En d'autres termes, l' art. 18a al. 4 LAT restreint la marge d'appréciation des autorités délivrant les autorisations de construire (JÄGER, op. cit., n° 61 ad art. 18a LAT). La constitutionnalité de l' art. 18a LAT est sujette à discussion dans la doctrine, l'aménagement du territoire incombant, en vertu de l' art. 75 al. 1 Cst. , aux cantons (cf. HETTICH/PENG, op. cit., p. 1433 s.; PIGUET/ DYENS, op. cit., p. 532). Cela étant, à teneur de l' art. 89 al. 2 Cst. , la Confédération fixe les principes applicables à l' utilisation des énergies indigènes et des énergies renouvelables et à la consommation économe et rationnelle de l'énergie. Aussi, quand bien même ses compétences législatives sont limitées dans ce domaine également, la Confédération peut, à titre exceptionnel, édicter des dispositions concrètes applicables dans le cas d'espèce lorsqu'elles sont nécessaires à la réalisation d'intérêts essentiels (Message du 4 septembre 2013 relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 [Révision du droit de l'énergie] et à l'initiative populaire fédérale "Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire [Initiative 'Sortir du nucléaire']", FF 2013 6959 ch. 8.1.1). On peut concevoir que tel soit le cas s'agissant de l'importance à donner à la production d'énergie solaire autonome en matière de constructions. Cette question n'a pas à être résolue en l'occurrence, le Tribunal fédéral ne contrôlant pas la constitutionnalité des lois (art. 190 Cst. ; JÄGER, Installations solaires - Un premier commentaire du nouvel article 18a LAT, Territoire & Environnement 6/2014 p. 2).

E. 3.1.2

L'art. 97 al. 2 LATC prévoit que, dans l'élaboration et l'application des plans d'affectation, la municipalité favorise l'utilisation rationnelle de l'énergie et le recours aux énergies renouvelables. En vertu de l'art. 29 LVLene, les communes encouragent l'utilisation des énergies renouvelables; elles créent des conditions favorables à leur exploitation et peuvent accorder des dérogations aux règles communales à cette fin. Enfin, l'art 18 al. 1 RLVLene prescrit qu'en tenant compte des intérêts publics en présence, les bâtiments sont conçus de manière à favoriser l'utilisation de l'énergie solaire, notamment par l'orientation de la construction, la répartition et la proportion des ouvertures vitrées, ainsi que par le choix des matériaux.

E. 3.1.3

Au niveau communal, l'art. 5.10 al. 2 RPGA prévoit que "l'orientation dominante des faîtes et les pentes des toitures anciennes seront respectées". BGE 146 II 367 S. 372

E. 3.1.4

Selon l' art. 50 al. 1 Cst. , l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. En droit cantonal vaudois, les communes jouissent d'une autonomie consacrée, s'agissant de l'aménagement local du territoire, par l' art. 139 al. 1 let . d Cst./VD (RS 131.231) (ATF 115 Ia 114 consid. 3d p. 118 s.; arrêts 1C_365/ 2010 du 18 janvier 2011 consid. 2.1, in Pra 2011 n. 60 p. 428, non publié in ATF 137 II 23 ; 1C_424/2014 26 du mai 2015, in RDAF 2015 I p. 474). L'art. 86 al. 1 LATC confie à la municipalité le rôle de veiller à l'aspect architectural et l'intégration des constructions dans l'environnement. Le droit cantonal ne contient aucune disposition définissant l'orientation ou l'aspect des toitures. Ces domaines ressortissent par conséquent du droit communal qui, dans cette mesure, peut être qualifié d'autonome (arrêts 1C_499/2017 du 19 avril 2018 consid. 3.1.1;

1C_452/2016 du 7 juin 2017 consid. 3.1.1; 1C_92/2015 du 18 novembre 2015 consid. 3.1.2). Lorsque, statuant sur une demande d'autorisation de construire, l'autorité communale interprète son règlement en matière de police des constructions et apprécie les circonstances locales, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'instance cantonale de recours contrôle avec retenue (cf. art. 3 al. 2 LAT). Une autorité de recours ne peut ainsi pas choisir entre plusieurs solutions disponibles et appropriées ou remplacer une appréciation adéquate de la commune par sa propre appréciation (AEMISEGGER/HAAG, in Commentaire pratique LAT: Autorisations de construire, protection juridique et procédure, 2020, n° 84 ad art. 33 LAT). Elle ne doit cependant pas seulement intervenir lorsque l'appréciation de l'instance précédente est insoutenable, auquel cas l'étendue de son pouvoir d'examen s'apparenterait à un contrôle limité à l'arbitraire, ce qui serait contraire à l'art. 33 al. 3 let. b LAT (ATF 145 I 52 consid. 3.6 p. 58). Conformément aux art. 46 et 49 Cst. , l'autorité de recours doit en particulier sanctionner l'appréciation communale lorsque celle-ci contrevient au droit supérieur (ATF 145 I 52 consid. 3.6 p. 59; ATF 138 I 305 consid. 1.4.3 p. 311; arrêts 1C_279/2019 du 9 avril 2020 consid. 2.1; 1C_450/2018 du 11 décembre 2019 consid. 3.1.3). Sur des éléments susceptibles de heurter le droit supérieur, il appartient à la commune de motiver soigneusement sa décision (arrêts 1C_540/2016 du 25 août 2017 consid. 2.2, in JdT 2017 I p. 303; 1C_450/2018 du 11 décembre 2019 consid. 3.1.3; 1C_641/2018 du 23 septembre 2019 consid. 3.1.3). Le contrôle de l'opportunité s'exerce donc avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, BGE 146 II 367 S. 373 la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict. L'autorité intervient ainsi non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par la commune est insoutenable, mais aussi lorsqu'elle paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale (ATF 145 I 52 consid. 3.6 p. 58 s.; AEMISEGGER/HAAG, ibidem).

E. 3.1.5

Le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal (art. 95 LTF). Il examine en revanche sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation et l'application des autres règles du droit cantonal ou communal (ATF 141 I 36 consid. 5.4 p. 43; ATF 138 V 67 consid. 2.2 p. 69; ATF 134 II 349 consid. 3 p. 351).

E. 3.2

On peut se demander si l'art. 18a al. 4 LAT a pour portée de proscrire une réglementation cantonale ou communale qui, pour des seuls motifs d'esthétique, va systématiquement à l'encontre de l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire. Tel serait en effet le cas d'une disposition de police des constructions qui, comme les instances précédentes l'ont retenu en l'espèce, imposerait sans réserve une orientation nord-sud de faîtes de toitures, excluant de facto tout pan de toiture orienté vers le sud qui, équipé d'installations solaires, permet pourtant à l'évidence un meilleur rendement énergétique qu'avec toute autre orientation. Cela semble être l'interprétation qu'en font certains auteurs ("on ne saurait admettre qu'une loi cantonale vienne faire échec à la balance des intérêts prévue à l'art. 18a al. 4 LAT "; PIGUET/DYENS, op. cit., p. 532). Sans se prononcer sur une éventuelle portée aussi étendue de l'art. 18a al. 4 LAT en l'état, le Tribunal fédéral constate que l'application de cette disposition a en l'occurrence quoi qu'il en soit été omise à tort par la cour cantonale.

E. 3.2.1

S'agissant de l'interprétation de l'art. 5.10 RPGA, la cour cantonale s'est contentée de s'assurer que la lecture que la commune faisait de son règlement n'était "pas insoutenable". Elle a ainsi limité son contrôle à l'arbitraire, alors que, comme on va le voir ci-dessous, des intérêts protégés par le droit fédéral justifiaient un contrôle plus conséquent. Ce faisant, l'arrêt cantonal viole l' art. 33 al. 3 let. b LAT .

E. 3.2.2

Sur le plan matériel, la commune, et à sa suite la CDAP, s'est fondée sur la lettre de la disposition, à savoir une formulation au singulier de "l'orientation dominante" des faîtes, pour considérer que seule l'orientation majoritaire à l'exclusion de toute autre orientation, BGE 146 II 367 S. 374 aussi répandue fût-elle, était visée par la disposition réglementaire. Vu le décompte effectué par la CCCUA de 27 toitures orientées nord-sud et de 21 toitures orientées est-ouest, cela signifiait que l'orientation nord-sud était l'orientation dominante imposée par l'art. 5.10 al. 2 du RPGA. Tel n'étant pas le cas de l'orientation des faîtes est-ouest des constructions projetées, celles-ci ne pouvaient être admises. A ce stade, la cour cantonale, à l'instar de la commune, n'a pas du tout pris en considération l' art. 18a al. 4 LAT . Or, le règlement communal posant un problème d'interprétation, les autorités concernées devaient intégrer les prescriptions du droit fédéral dans leur réflexion. Ceci est d'autant plus nécessaire lorsque, comme en l'occurrence, les motifs sur lesquels elles entendent fonder l'interprétation du règlement sont de faible consistance: en effet, la cour cantonale reconnaît elle-même que l'orientation des faîtes nord-sud n'est que légèrement majoritaire - il est question ici d'une proportion de 56 contre 44 %; quant à l'utilisation du singulier dans l'expression "orientation dominante", elle n'est pas mise en perspective avec d'autres indices à prendre en considération dans une interprétation littérale, comme le choix du recours à cette formulation abstraite plutôt que la mention expresse et non ambiguë des points cardinaux eux-mêmes, si l'on doit reconnaître qu'une seule orientation est prescrite. En bref, l'interprétation littérale n'étant que peu convaincante en l'espèce, l'autorité communale, respectivement la CDAP lors du contrôle judiciaire, devait prendre en considération les dispositions du droit fédéral pertinentes pour s'assurer d'une interprétation du droit communal conforme au droit supérieur. L'arrêt attaqué mentionne également dans son état de fait le but du PPA, exprimé dans le rapport 47 OAT, de protéger le bâti traditionnel de ce secteur. Or, dans les proportions recensées par l'autorité communale, il n'est pas manifeste que l'orientation des faîtes nord-sud, à l'exclusion des faîtes est-ouest, soit une composante du bâti traditionnel du hameau. Enfin, comme on le verra ci-après, vu la façon dont la commune met l'accent sur la problématique de l'alignement que créeraient les trois bâtiments de la parcelle, on peut douter de la cohérence de l'interprétation de l'art. 5.10 RPGA à la faveur d'une unique orientation de faîtes. En effet, le préavis de la CCCUA relevait que ces trois bâtiments "dans une surface aussi petite péjor[ait] l'intégration et dénatur[ait] le site" et que leur "même orientation de faîte cass[ait] l'harmonie du bâti existant". Or, si la recourante avait conçu le présent projet, ainsi que le bâtiment déjà érigé sur la parcelle, selon l'interprétation du règlement défendue par la BGE 146 II 367 S. 375 commune, ce seraient trois bâtiments alignés avec des faîtes orientés nord-sud qui seraient en cause. Dans ce cas de figure, les critiques de fond de la CCCUA et de la commune quant à un alignement trop massif de bâtiments, qui relèvent en réalité de l'esthétique (cf. consid. 4.2 non publié), demeureraient. Cette appréciation révèle qu'apparemment la commune souhaite plutôt favoriser une diversité des orientations de

toiture entre les deux orientations observées dans le hameau et éviter de tels alignements de structures aux orientations similaires. Or un tel objectif ne pourrait manifestement pas être atteint avec une disposition réglementaire ne prescrivant qu'une unique orientation de faîtes. A l'inverse, il ressort de l'arrêt attaqué que, selon les dires de la constructrice, l'édification des bâtiments avec des faîtes orientés est-ouest permet d'optimiser la production d'énergie solaire hivernale au point d'atteindre l'autonomie énergétique indispensable pour la certification Minergie-A. Une orientation nord-sud ferait baisser cette production de 30 %. A l'évidence, l'interprétation du règlement communal comporte des enjeux qui tombent sous le coup de l' art. 18a al. 4 LAT . Selon le sens donné à l'art. 5.10 al. 2 RPGA, le potentiel de production d'énergie solaire d'un bâtiment varierait, si les allégations de la constructrice sont confirmées, de 30 % et permettrait, ou non, de passer le cap de l'autonomie énergétique. On peut présumer que si tel est le cas pour les deux bâtiments litigieux, ceci est valable pour toute éventuelle construction dans le hameau d'Allens. Dans de telles circonstances, l'interprétation de l'art. 5.10 al. 2 RPGA à la lumière du droit supérieur - en l'occurrence l' art. 18a al. 4 LAT - doit être celle qui fait prévaloir les intérêts à l'utilisation de l'énergie solaire sur les aspects esthétiques. Il y a ainsi lieu de comprendre le règlement communal comme enjoignant une orientation nord-sud ou est-ouest des faîtes. La CDAP se réfère en grande partie à l'arrêt 1C_92/2015 du Tribunal fédéral du 18 novembre 2015 pour justifier la décision communale. Dans cette affaire de 2015, le Tribunal fédéral a annulé l'arrêt cantonal qui octroyait le permis de construire refusé par la commune pour un bâtiment à toiture semi-arrondie, cette forme étant supposée permettre l'utilisation de capteurs solaires sur le côté nord, alors que le côté sud, entièrement vitré jusqu'au sommet du bâtiment devait permettre un captage passif de l'énergie solaire. La CDAP avait invité les parties à se déterminer sur l'application de l' art. 18a LAT (arrêt de la CDAP AC.2013.0151 du 31 décembre 2014 consid. Cc), mais, BGE 146 II 367 S. 376 quand bien même l'arrêt a finalement annulé le refus d'autorisation de construire, elle n'avait ensuite pas intégré cette disposition à son raisonnement. L'arrêt du Tribunal fédéral ne s'y réfère pas non plus. Quoi qu'il en soit, cet arrêt est antérieur à l' ATF 145 I 52 , repris dans des causes concernant le canton de Vaud (arrêts 1C_ 279/2019 du 9 avril 2020 consid. 2.1; 1C_450/2018 du 11 décembre 2019 consid. 3.1.3), qui a clarifié la portée de l'autonomie communale en ce sens qu'elle ne restreint pas le pouvoir d'examen du juge cantonal à l'arbitraire, alors que cet arrêt 1C_92/2015 laissait plutôt entendre le contraire. L'analogie avec ce cas n'est donc pas judicieuse en l'espèce. La recourante expose encore qu'au contraire d'une orientation de faîtes est-ouest, l'ombre portée d'éventuels nouveaux bâtiments aux faîtes orientés nord-sud affecterait le rendement énergétique (la recourante évoque une perte de 25 %) des installations solaires en toiture du bâtiment déjà construit. Peu intuitive, une telle information, si elle était confirmée, renforcerait d'autant ce qui précède. Elle se rapporte néanmoins aux seules spécificités du projet litigieux et non à l'application plus générale du règlement communal de sorte qu'elle aurait plutôt été pertinente dans le contexte de l'octroi d'une dérogation et pourra cas échéant l'être dans le cadre de l'examen de l'esthétique du projet (cf. consid. 4 non publié). Cette question, vu l'interprétation de l'art. 5.10 RPGA permettant deux orientations de faîtes, ne se pose en tout état pas à ce stade.