

BGer 1C_576/2018 vom 13. Dezember 2019

Bundesgericht, 2019-12-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_576_2018

FR: TF 1C_576/2018 du 13 décembre 2019

IT: TF 1C_576/2018 del 13 dicembre 2019

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée a été rendue dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF) et aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'est réalisée. La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité précédente. Elle est particulièrement atteinte par la décision attaquée qui confirme l'ordre de cessation de l'activité qu'elle déploie sur la parcelle litigieuse et a un intérêt digne de protection à l'annulation ou la modification de cette décision (art. 89 al. 1 LTF). Le recours est formé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) contre une décision finale (art. 90 LTF) rendue en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF).

Les autres conditions de recevabilité sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

E. 2

A titre de mesure d'instruction, la recourante sollicite l'interpellation de l'OFEV. Le sort de la présente cause étant scellé, ainsi qu'on le verra ci-dessous, par le droit de l'aménagement du territoire sans qu'il soit besoin d'examiner le respect des règles de droit de l'environnement, il n'y a pas lieu de donner suite à cette requête.

E. 3

La recourante conteste l'état de fait de l'arrêt attaqué, qu'elle juge lacunaire à plusieurs égards. Conformément à l' art. 97 al. 1 LTF , la partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte - en particulier en violation de l'interdiction constitutionnelle de l'arbitraire - et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause. En l'occurrence, la recourante ne précise pas en quoi les faits qu'elle souhaite voir pris en considération en sus de ceux de l'arrêt contesté seraient décisifs pour le sort de la cause. En substance, les faits qu'évoque la recourante se rapportent à des épisodes au cours desquels les autorités communales se seraient référées, dans le cadre de la procédure, aux dispositions de droit fédéral sur la protection contre le bruit. Or l'application de telles dispositions n'est en tout état pas, ainsi qu'on le verra ci-après, de nature à exclure l'application des dispositions du règlement communal afférent au plan d'affectation des zones. Il n'y a donc pas lieu de compléter l'état de fait de l'arrêt attaqué.

E. 4

La recourante fait valoir que l'arrêt attaqué viole l' art. 49 Cst. consacrant la primauté du droit fédéral. Elle considère que, par l'adoption de la LPE (RS 814.01) et de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41), le législateur fédéral a privé les communes de la compétence de fixer des critères permettant de juger si un bruit

doit être qualifié de nuisible ou incommodant. La disposition du règlement communal auquel la cour cantonale s'est référée ne serait pas applicable. Il faudrait au contraire vérifier, lors d'un examen concret, le respect des valeurs limites d'immissions imposées par l'OPB ainsi que l'éventuelle nécessité de mesures supplémentaires en vertu du principe de prévention consacré par l'art. 11 LPE, cas échéant, des mesures de réduction du bruit des émissions ou des immissions de bruit doivent être examinées.

E. 4.1.1

Selon l'art. 49 al. 1 Cst., le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Ce principe constitutionnel de la primauté du droit fédéral fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en oeuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 143 I 109 consid. 4.2.2; 137 I 167 consid. 3.4 p. 174; 135 I 106 consid. 2.1 p. 108).

E. 4.1.2

En droit de l'environnement, la Confédération dispose d'une compétence législative générale dotée d'un effet dérogatoire subséquent, les cantons ne pouvant légiférer que dans la mesure où la Confédération ne l'a pas exhaustivement fait (art. 74 al. 1 Cst.; cf. arrêts 1A.14/2006 du 18 août 2006 consid. 2.3 in DEP 2006 p. 815; 1C_638/2012 du 14 janvier 2014 consid. 10.1.2; 1C_564/2015 du 2 juin 2016 consid. 4.1). Celle-ci a fait usage de cette compétence en promulguant la LPE, de sorte que le droit cantonal couvrant la même matière ou moins étendu a perdu toute signification propre. Le droit cantonal conserve toutefois tout son sens lorsqu'il complète les normes fédérales ou lorsque, dans la mesure où cela est autorisé, il les renforce (ATF 118 Ib 590 consid. 3a p. 595 et les références; arrêts 1C_638/2012 du 14 janvier 2014 consid. 10.1.2; 1C_564/2015 du 2 juin 2016 consid. 4.1). L'art. 74 al. 3 Cst. précise que l'exécution des dispositions fédérales incombe aux cantons, sauf disposition contraire de la loi. L'art. 65 al. 2 LPE indique expressément que les cantons ne peuvent, entre autres, fixer de nouvelles valeurs d'immission, d'alarme ou de planification.

En parallèle, l'aménagement du territoire, dont la Confédération fixe les principes, incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire (art. 75 al. 1 Cst.). La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) a notamment pour but d'assurer une utilisation mesurée du sol et de garantir un développement harmonieux du pays (art. 1 LAT). A cette fin, l'art. 3 al. 3 let. b LAT prévoit qu'il convient notamment de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodantes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations. En application de cette disposition, la jurisprudence considère que les constructions et installations qui sont incompatibles avec le caractère d'une zone d'habitation peuvent être prohibées par le biais de mesures d'aménagement du territoire, ce même si les émissions de bruit qu'elles génèrent ne dépassent pas les limites prescrites par le droit fédéral de l'environnement. La proscription de ces constructions ou installations ne peut alors découler d'un simple examen concret des nuisances sonores mais doit être fondée sur la planification (cf. ATF 127 I 103 consid. 7c p. 110; arrêts 1A.262/2000 du 6 juillet 2001, consid. 2b non publié in: DEP 2001 p. 1095; 1C_430/2007 du 21 avril 2008 consid. 5.1). Les législations de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire

sont à ce titre complémentaires (ATF 136 II 263 consid. 8.3 p. 272). En substance, la protection des riverains contre les nuisances sonores peut, voire dans certains cas doit, être concrétisée par des mesures d'aménagement du territoire en sus des valeurs limites fixées par le droit de l'environnement (ATF 136 I 389 consid. 3.3.3 p. 393).

E. 4.2.1

L'art. 4 du règlement communal sur le plan général d'affectation et la police des constructions prévoit que la zone de village est destinée à l'habitation, aux exploitations agricoles ainsi qu'aux commerces et à la pratique des professions libérales et des services et à l'artisanat pour autant qu'ils soient compatibles avec l'habitation et non gênants pour le voisinage.

En l'occurrence, la cour cantonale a confirmé la décision de la commune au motif que l'activité de la recourante était incompatible avec la zone d'affectation du terrain sur lequel elle est déployée. En effet, les industries n'y sont pas admises et les activités de service et artisanales ne sont admissibles que dans la mesure où elles sont compatibles avec l'habitation et non gênantes pour le voisinage. Partant du constat que l'activité de la recourante était de nature à engendrer des nuisances sonores, olfactives, voire de pollution atmosphérique et d'accroissement de trafic, la cour cantonale a jugé que dite activité était incompatible avec l'habitation au sens où le prévoit le règlement communal.

Vu la portée de l' art. 49 Cst. clairement exposée ci-dessus s'agissant des objectifs poursuivis par le droit de l'environnement et celui de l'aménagement du territoire, la décision prise sur la base de la planification territoriale communale sans faire application de règles potentiellement plus souples de l'OPB n'est pas contraire au droit fédéral. En effet, le droit de l'aménagement du territoire a une portée propre s'agissant de la répartition des diverses occupations possibles du sol. Ce domaine du droit perdrait tout son sens si, précisément, il ne pouvait définir les catégories d'activités admissibles dans chaque zone. Ceci demeure valable lorsque le critère de distinction des diverses activités à incidence spatiale repose sur les éventuelles nuisances que celles-ci peuvent engendrer. Comme l'a relevé la cour cantonale, une telle délimitation peut se faire à titre abstrait - et non concret - conformément à la description, dans le règlement communal, de la zone en cause.

L'arrêt tessinois cité par la recourante à l'appui de son argumentation ne dit pas autre chose (arrêt du Tribunal administratif du canton du Tessin du 28 juillet 2010, in DEP 2012 p. 36). En effet, il est en cela différent de la problématique exposée ci-dessus en ce sens que, dans ce cas-là, la commune avait prévu dans son règlement de police et à l'instar de ce que fait la LPE, une disposition définissant les nuisances prohibées à titre général, indépendamment de toute question de planification de l'affectation du sol.

Quant à l' ATF 123 II 74 auquel la recourante se réfère également, le Tribunal fédéral a constaté que, dans le cas de plaintes de voisins contre le bruit excessif généré par les enfants fréquentant une place de jeux, les autorités cantonales avaient à tort considéré que la LPE ne s'appliquait pas. Au surplus, le Tribunal fédéral constatait que les règles de droit cantonal ayant une portée propre comme les règles de police dirigées contre d'autres personnes que le détenteur d'une installation, ainsi que, notamment, les règles du droit civil en matière de rapports de voisinage demeuraient réservées (ATF 123 II 74 consid. 5c p. 87). Aussi, non seulement cet arrêt ne traite-il pas de la problématique sous l'angle de l'aménagement du territoire, mais, de surcroît, il rappelle expressément que, dans la mesure où d'autres règles

dans d'autres domaines du droit ont une portée propre, celles-ci demeurent réservées.

En bref, les deux législations - aménagement du territoire et protection de l'environnement - doivent être cumulativement respectées. Partant, c'est à juste titre que la conformité de l'activité de la recourante à l'affectation de la zone a été examinée. En l'occurrence, la cour cantonale, à l'instar de l'autorité communale, a constaté que cette activité n'était pas conforme à la zone, de sorte que celle-ci ne pouvait simplement pas s'y déployer. La question du respect des mesures de protection contre le bruit en vertu de l'OPB n'était alors plus pertinente. Cette façon de procéder est conforme à l' art. 49 Cst. , qui, comme cela est exposé dans la jurisprudence citée ci-dessus, n'exclut pas que, en vue d'une utilisation et un développement harmonieux du sol, le droit de l'aménagement du territoire fasse l'examen des activités à incidence spatiale en fonction des nuisances qu'elles peuvent occasionner.

E. 4.2.2

La recourante, qui se borne à exiger que son activité fasse l'objet d'un examen concret des nuisances générées, part de la prémisse, sans le démontrer, que cette activité est compatible avec l'affectation de la zone. Cette question relève de l'interprétation du règlement communal de sorte que le Tribunal fédéral n'en examine la violation que si le grief est expressément invoqué est motivé (art. 106 al. 2 LTF). Tel n'est pas le cas en l'espèce, puisque la recourante ne le fait pas explicitement valoir et se contente d'affirmer de façon purement appellatoire et laconique qu'il serait "particulièrement étrange" de "vouloir prohiber de manière abstraite une activité qui se limite à garer quelques véhicules lourds dans une zone d'affectation mixte". Elle ne discute toutefois pas les considérants de l'arrêt attaqué à cet égard, notamment par rapport aux nuisances retenues par la cour cantonale pour une telle activité.

E. 4.3

En définitive, le grief de violation de l' art. 49 Cst. doit être rejeté et l'interprétation faite par la cour cantonale de l'art. 4 du règlement communal n'a pas à être examinée.

E. 5

La recourante conteste la motivation subsidiaire que contient l'arrêt attaqué.

La cour cantonale a considéré que, le stationnement des véhicules lourds de la recourante n'étant - faute de conformité à cette affectation - pas possible en zone agricole, il ne pouvait être envisagé que dans la partie affectée en zone de village. Cela nécessiterait toutefois une autorisation de changement d'affectation, voire une autorisation pour des travaux d'imperméabilisation du revêtement. En l'absence d'une telle autorisation, le caractère illicite du stationnement des véhicules en zone de village devait être confirmé.

La recourante fait valoir que, conformément au principe de la proportionnalité, la restitution de l'état antérieur ne peut être ordonnée que si les travaux, respectivement le changement d'affectation en l'occurrence, ne sont pas susceptibles d'être mis au bénéfice d'une autorisation. Des solutions de compromis, comme une réorganisation de l'aménagement du site, auraient selon elle ainsi pu être trouvées. Or il n'apparaît pas que la recourante ait déposé de demande d'autorisation en ce sens, de sorte que son grief est sans pertinence. A cela s'ajoute que, comme le suggère la recourante, savoir si une telle autorisation pourrait être délivrée est étroitement lié à la question de la conformité de son activité en général à la zone de village. A cet égard, comme on l'a relevé ci-dessus, la recourante ne démontre pas en quoi la cour cantonale aurait fait preuve d'arbitraire en jugeant que dite activité n'était

pas conforme à l'affectation de la zone de village.

Les parties et autorités discutent de la possibilité que la recourante déploie son activité sur la partie affectée en zone agricole de la parcelle n° 534. Cette question ne fait pas l'objet de la présente cause - une procédure y afférente serait au demeurant en cours auprès du SDT -, de sorte qu'il n'y a pas lieu de l'examiner.

Dans le cadre de ce grief, la recourante évoque en passant et sans la motiver une violation de son droit d'être entendue du fait de l'absence d'audition des témoins qu'elle avait proposés et d'interpellation de l'autorité cantonale spécialisée en matière de nuisances. Loin de remplir les conditions de motivation posées par l' art. 106 al. 2 Cst. s'agissant de la violation de droits fondamentaux, la critique de la recourante quant au respect de son droit d'être entendue ne sera pas examinée.

E. 6

Enfin, la recourante sollicite, pour des motifs de proportionnalité, l'extension du délai de quatre mois qui lui a été accordé pour déplacer son activité. Elle fait valoir qu'en tenant compte d'un calendrier optimiste, l'achat d'un terrain disponible permettant l'affectation en cause, l'obtention d'un permis de construire et la réalisation des travaux nécessaires prendrait une quinzaine de mois. Ce faisant, la recourante fait abstraction de solutions transitoires en la forme de location, auxquelles elle pourrait recourir si elle ne trouvait pas dans le délai imparti à acheter le terrain idéal pour son activité. Le délai de quatre mois imparti par la cour cantonale à compter de la notification de son arrêt doit ainsi être confirmé et transposé à la notification du présent arrêt.

E. 7

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté, aux frais de la recourante, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). La commune de Donneloye, quand bien même elle a fait appel aux services d'un mandataire professionnel, n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF). Des dépens à la charge de la recourante sont en revanche accordés aux intimés B.B._____ et C.B._____ ainsi que C.C._____ et D.C._____, assistés d'un mandataire professionnel (art. 68 al. 1 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.