

BGer 1C_629/2022 vom 22. November 2023

Bundesgericht, 2023-11-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_629_2022

FR: TF 1C_629/2022 du 22 novembre 2023

IT: TF 1C_629/2022 del 22 novembre 2023

Erwägungen

E. 1

La voie du recours en matière de droit public est ouverte, la décision attaquée ayant été rendue dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF). Les communes vaudoises sont en principe autonomes en matière de droit des constructions, notamment pour ordonner la démolition d'ouvrages qui ne seraient pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires, en vertu de l'art. 105 al. 1 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; BLV 700). La qualité pour recourir de la Municipalité de Pully, agissant au bénéfice d'une procuration de la Ville de Pully, en vertu de l' art. 89 al. 2 let . c LTF est donnée. Le fait qu'elle n'ait pas requis l'effet suspensif ne signifie pas qu'elle aurait accepté la solution retenue et ne la prive pas d'un intérêt actuel et pratique à obtenir la modification de l'arrêt attaqué dans le sens des conclusions prises au terme de son mémoire de recours.

L'arrêt attaqué, qui est une décision de renvoi à une autorité inférieure, a un caractère incident. Il laisse une importante latitude de jugement à la recourante de sorte qu'il ne peut pas être assimilé à une décision finale qui pourrait faire l'objet d'un recours immédiat au Tribunal fédéral (ATF 145 III 42 consid. 2.1; 144 V 280 consid. 1.2). Il exclut en revanche définitivement le déplacement des monoblocs et des gaines de ventilation à l'intérieur des bâtiments d'habitation comme l'exigeait la recourante. Cette dernière se trouve ainsi dans une situation dans laquelle elle serait contrainte, ensuite d'injonctions de la juridiction cantonale, de rendre une nouvelle décision qu'elle considère comme fautive et qu'elle ne pourrait plus contester par la suite. En pareil cas, la jurisprudence admet qu'il peut en résulter un préjudice irréparable au sens de l' art. 93 al. 1 let. a LTF pour la commune (cf. ATF 141 V 330 consid. 1.2; 134 II 124 consid. 1.3; arrêt 1C_119/2023 du 25 juillet 2023 consid. 1.1). Le recours au Tribunal fédéral est donc recevable de ce point de vue.

La Municipalité de Pully a au surplus agi en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et selon les formes prescrites par la loi (art. 42 LTF). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

La Cour de droit administratif et public a relevé que les constructeurs avaient installé sur le toit des six bâtiments des monoblocs équipés de récupérateurs de chaleur et d'amortisseurs de bruit bien plus imposants que ceux représentés sur les plans d'enquêtes et des gaines de ventilation qui n'y étaient pas figurées. De tels équipements devaient être considérés comme une installation fixe de chauffage soumise à autorisation communale selon la réglementation en vigueur et faire l'objet d'une enquête publique dès lors qu'ils étaient de nature à porter atteinte aux intérêts des voisins au vu de leur configuration et de l'esthétique. La Municipalité de Pully avait ainsi à bon droit requis le dépôt d'une demande de permis de construire visant à régulariser ces travaux et sa mise à l'enquête publique.

La Cour de droit administratif et public a constaté qu'il était possible d'implanter dans l'enveloppe des bâtiments les installations techniques en toiture réalisées sans droit et qu'il n'était pas techniquement indispensable de les prévoir en toiture, en sorte qu'elles n'étaient pas conformes à la réglementation légale prévue par les art. 25 RCATC et 26 RPPA. Elle a également constaté, lors de la vision locale, que les installations litigieuses étaient massives, disgracieuses et qu'elles ne satisfaisaient pas à la condition de l'intégration au caractère architectural posée à l'art. 11 RPPA.

La cour cantonale a retenu que les intimées ne pouvaient prétendre avoir reçu des assurances de la part de la Municipalité de Pully que leur projet de modification était admis. Elles ne pouvaient davantage se prévaloir d'un acte concret équivalant à une assurance selon laquelle un permis de construire leur serait finalement délivré. Elles avaient anticipé une autorisation communale pour implanter sur les toits des bâtiments les gaines de ventilation horizontales et verticales ainsi que les monoblocs équipés de récupérateurs de chaleur et d'amortisseurs de bruit et pris le risque de se voir opposer un refus.

La Cour de droit administratif et public a examiné la proportionnalité de la décision municipale de mise en conformité. Elle a constaté en substance qu'un déplacement des installations de ventilation en sous-sol impliquerait le démontage de toutes les gaines techniques internes aux bâtiments pour intervertir le système configuré pour l'extraction de l'air en toiture, l'ajout de deux colonnes en façade est et ouest des bâtiments et la suppression de places de parking et caves. L'impact d'une telle solution serait conséquent d'un point de vue tant technique qu'économique car elle imposerait, compte tenu des travaux à opérer, aux locataires de quitter leurs appartements et d'être relogés pour la durée des travaux. Elle laisserait subsister de nombreuses installations autorisées sur les toitures (superstructures d'ascenseurs et de cages d'escaliers, exutoires de fumée, panneaux photovoltaïques et thermiques) et ne permettrait pas d'offrir une vue sur des toits entièrement végétalisés alors que seul un intérêt esthétique est en jeu. Compte tenu de ces éléments et des intérêts de chacune des parties ainsi que ceux des locataires de l'immeuble, la cour cantonale a estimé qu'il serait disproportionné d'ordonner et d'imposer le déplacement des monoblocs et des gaines de ventilation à l'intérieur des bâtiments à ce stade.

E. 3

La recourante reproche à l'instance précédente d'avoir méconnu gravement les normes communales relatives aux superstructures puisque les art. 25 RCATC et 26 RPPA du règlement spécial du plan partiel d'affectation "Boverattes" ne sont simplement pas appliqués dans la solution de camouflage des installations retenue. Cette solution serait également arbitraire dans son résultat puisqu'elle la contraindrait à accepter une toiture à l'apparence industrielle alors que le législateur communal a interdit ce type de toitures. Elle reviendrait à substituer sa propre appréciation à celle de la Commune sur la manière dont la réglementation communale des constructions doit s'appliquer, en violation de l'autonomie communale.

A._____ SA conteste pour sa part que les monoblocs de ventilation contreviendraient à ces dispositions. Elle se réfère à cet égard à un arrêt de la Cour de droit administratif et public rendu le 7 octobre 2004 (AC.2003.0168), dont cette juridiction se serait arbitrairement écartée dans le cas particulier. Dans cet arrêt, qui concernait un permis de construire une antenne de téléphonie mobile en toiture, la cour cantonale avait fait siennes

les conclusions de l'avis de droit déposé par l'opérateur quant à l'interprétation de l'art. 25 RCATC, selon lesquelles l'implantation d'une installation sur la toiture d'un bâtiment était admissible à la triple condition qu'elle n'ait pas une dimension supérieure à celle nécessaire pour son bon fonctionnement technique, qu'elle soit regroupée avec les autres installations situées en superstructure et qu'une fois regroupées, elles s'intègrent du point de vue esthétique avec le reste du bâtiment (consid. 8). La loi sur le Tribunal fédéral ne connaît pas l'institution du recours joint. L'intimée aurait ainsi dû recourir contre l'arrêt attaqué en tant qu'il lui impose de trouver une solution visant à améliorer l'esthétique des installations techniques des six bâtiments, solution qui n'était pas nécessaire selon son interprétation des dispositions communales querellées. On doit dès lors admettre qu'elle s'est satisfaite de cette solution et qu'elle a ainsi renoncé à la contester (cf. arrêts 1C_339/2019 du 27 novembre 2020 consid. 2; 1C_114/2018 du 21 juin 2019 consid. 2). Il n'y a dès lors pas lieu d'entrer en matière sur le grief de l'intimée.

E. 4

Contrairement à ce que soutient la recourante, la cour cantonale n'a pas substitué sa propre appréciation de la réglementation communale à la sienne puisqu'elle a constaté que les monoblocs et les gaines de ventilation aménagés en toiture n'étaient pas conformes aux art. 26 RPPA et 25 RCATC en tant qu'ils n'étaient pas limités techniquement à ce qui était nécessaire, comme l'exigent ces dispositions. Elle n'a pas davantage substitué son appréciation quant à l'esthétique des installations aménagées en toiture à celle de la Commune puisqu'elle a constaté que ces éléments étaient massifs, disgracieux et qu'ils ne satisfaisaient pas à la condition de l'intégration au caractère architectural posée à l'art. 11 RPPA. Elle a en fait procédé à une autre appréciation que celle de la Municipalité de la proportionnalité de leur déplacement à l'intérieur des bâtiments.

E. 5

La décision de la Municipalité de Pully repose sur l'art. 105 al. 1 LATC à teneur duquel la municipalité, et à son défaut, le département compétent, est en droit de faire supprimer, aux frais des propriétaires, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires.

E. 5.1

Selon la jurisprudence, l'ordre de supprimer ou de mettre en conformité une construction ou une installation réalisée sans droit et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée n'est en soi pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité renonce toutefois à ordonner une telle mesure 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 ou le rétablissement de l'état conforme au droit causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à réaliser la construction ou l'installation ou encore s'il y a des chances sérieuses de la faire reconnaître comme conforme au droit (cf. ATF 132 II 21 consid. 6; 123 II 248 consid. 3a/bb). Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a; 111 Ib 213 consid. 6b).

Le Tribunal fédéral examine en principe librement si une restriction de la propriété répond à un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité; il s'impose toutefois une

certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales dont les autorités cantonales ont une meilleure connaissance que lui, ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 147 I 393 consid. 5.3.2). Le Tribunal fédéral doit alors examiner, dans le cadre des griefs soulevés (art. 106 al. 2 LTF), si la décision attaquée se prononce de façon complète sur les motifs d'intérêt public invoqués pour justifier l'atteinte au droit de propriété et si, dans la pesée des intérêts, les intérêts privés ont été pris en considération de manière adéquate (cf. ATF 126 I 219 consid. 2c).

E. 5.2

La recourante soutient que la cour cantonale n'aurait pas correctement appliqué le principe de la proportionnalité et substitué de manière infondée et en violation de son autonomie son appréciation à la sienne. Les dérogations aux art. 25 RCATC et 26 RPPA ne sont pas mineures. L'intérêt public lésé prime l'intérêt privé des constructrices à devoir réaliser des travaux fussent-ils importants et coûteux. Les locataires des immeubles ne devront pas tous être relogés simultanément. Il n'est pas nécessaire de condamner des caves et des places de stationnement puisque des locaux techniques souterrains n'entrant pas dans le calcul de la densité habitable peuvent être ajoutés. La constructrice a pratiqué la politique du fait accompli et a ignoré les demandes communales de fournir des plans des cinquièmes façades des six bâtiments avant travaux. La solution du Tribunal cantonal revient à la récompenser de sa politique en lui permettant de conserver une installation manifestement contraire à la réglementation.

E. 5.3

Il sied de relever que l'instance précédente a rendu sa décision après s'être rendue sur les lieux et avoir procédé à un examen détaillé des contraintes techniques et économiques liées au rétablissement d'une situation conforme au droit en s'appuyant sur les connaissances professionnelles d'un assesseur spécialisé (cf. arrêt 1P.205/1995 du 12 octobre 1995 consid. 5b). Elle n'a pas simplement toléré la situation illégale à laquelle l'intimée a procédé. Elle a recherché si une solution alternative tenant compte des contraintes techniques en matière de ventilation des locaux et des intérêts opposés en présence était envisageable. Ce faisant, elle est restée dans le cadre de l'examen du principe de la proportionnalité qui lui incombe en sa qualité d'instance de recours. Son appréciation résiste au surplus aux critiques que lui adresse la recourante.

Le déplacement des installations de ventilation implantées en toiture des six bâtiments implique incontestablement des travaux lourds et conséquents dans la mesure où ils concernent l'ensemble des 103 logements réalisés dans le périmètre du plan partiel d'affectation "Boverattes". La Cour de droit administratif et public pouvait prendre en considération les désagréments qu'ils causeraient aux locataires en place liés à la nécessité de les reloger durant les travaux concernant leur appartement et aux nuisances dues aux vibrations ou au bruit inhérentes à la présence des pompes à chaleur et des amortisseurs de bruit en sous-sol. Ces désagréments, et les frais qu'ils engendrent pour la constructrice, auraient pu être évités si la recourante avait interdit la mise en location des logements. L'éventualité envisagée par la recourante d'échelonner les travaux de mise en conformité ne change rien au fait que les locataires devront quitter leur appartement durant les travaux, voire les débarrasser de leurs meubles, et n'atténuera en rien les inconvénients et autres nuisances qu'ils devront subir. La possibilité évoquée par la recourante de déplacer les monoblocs dans des locaux techniques souterrains à créer n'entrant pas dans le calcul de la

densité habitable et permettant d'éviter la suppression de places de parc ou de caves repose sur de simples allégations non étayées et non sur des faits établis ou dont il aurait été fait mention devant l'instance précédente et que celle-ci n'aurait à tort pas pris en considération dans la pesée des intérêts en présence et l'appréciation de la proportionnalité de l'ordre de mise conformité. Elle n'est ainsi pas de nature à apprécier différemment l'atteinte portée aux intérêts des locataires des logements.

Le montant des travaux de mise en conformité n'est certes en principe pas un élément déterminant pour renoncer à une telle mesure (cf. arrêt 1C_533/2021 du 19 janvier 2023 consid. 5.2, qui concernait la démolition d'un chalet estimée à 280'000 fr.). Toutefois, dans le cas particulier, il est pour le moins conséquent, la recourante ayant évoqué un montant de plus de 6'000'000 fr.; il pouvait être pris en compte dans la pesée des intérêts en faveur du maintien des installations litigieuses en toiture moyennant divers aménagements en vue d'en améliorer l'esthétique dès lors que les frais liés au relogement des locataires auraient pu être évités si la recourante avait interdit ou retardé la mise en location des logements jusqu'à droit connu sur le sort de ces installations.

L'instance précédente pouvait également tenir compte du fait que les toitures des immeubles ne sont pas intégralement végétalisées comme l'exige l'art. 25 RPPA et que des monoblocs, certes moins imposants que ceux ayant été installés pour la ventilation, liés au fonctionnement des ascenseurs ont été autorisés en toiture en sus des souches de cheminées et des panneaux solaires photovoltaïques. Elle a relevé que l'impact visuel des gaines de ventilation pourra être atténué par leur regroupement, leur carénage et leur abaissement à une hauteur de 55 centimètres. La cour cantonale a également constaté sans être contredite sur ce point que le déplacement des monoblocs au sous-sol impliquerait l'ajout de deux colonnes, inesthétiques, en façade est et ouest des bâtiments.

On observera enfin que les juges cantonaux n'ont pas souscrit à la solution technique mise à l'enquête par l'intimée. Ils sont arrivés à la conclusion que si celle-ci devait être privilégiée en vertu du principe de la proportionnalité, elle n'en était pas moins insuffisante au niveau de l'intégration, de l'esthétique et du respect de l'art. 25 RPPA. Ils ont fait à cet égard plusieurs suggestions pour améliorer la situation, telles que l'application de peinture sur les pompes à chaleur (recte: sur les monoblocs abritant les pompes à chaleur), leur déplacement à proximité des autres superstructures déjà en place et admises, sur la partie basse des toitures ou dans les angles des façades, le déplacement des panneaux photovoltaïques pour qu'ils masquent certains éléments, ou encore la mise en place de caches, de pare-vue, de camouflages, d'une végétation ou de bacs de végétaux. La Municipalité de Pully ne prétend pas que ces suggestions seraient impraticables ni qu'elles ne permettraient pas d'améliorer la situation existante du point de vue de l'esthétique et de l'intégration.

E. 5.4

En définitive, l'appréciation à laquelle a procédé la Cour de droit administratif et public au terme d'une inspection locale et d'un examen circonstancié n'est pas critiquable, tient compte dans une juste mesure des divers intérêts en présence et ne consacre pas une atteinte manifeste à l'autonomie communale dont la recourante bénéficie en matière de remise en état des lieux ou de rétablissement d'un état conforme au droit.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. L'arrêt sera rendu sans frais (art. 66 al. 4 LTF). La recourante versera une indemnité de dépens à A._____ SA qui

obtient gain de cause avec l'aide de mandataires professionnels (art. 68 al. 1 LTF).
B._____ SA, qui n'a pas déposé d'observations et qui n'était pas assistée d'un avocat, ne saurait en revanche prétendre à des dépens.

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