

BGer 1C 82/2015 vom 18. November 2015

Bundesgericht, 2015-11-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_82_2015

FR: TF 1C 82/2015 du 18 novembre 2015

IT: TF 1C 82/2015 del 18 novembre 2015

Regeste

ordre de démonter une pompe à chaleur | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1.1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée.

E. 1.2

En vertu de l' art. 89 al. 1 LTF , peut former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). B. _____ Sàrl, en tant que copropriétaire de deux lots de la PPE constituée sur le fonds noee et destinataire de l'ordre de démolition, est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué et peut ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection à son annulation. Elle a donc la qualité pour agir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité du recours en matière de droit public sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière. Dans ces conditions, la qualité pour agir de A. _____, dont il ne ressort pas expressément de l'arrêt attaqué qu'il serait encore propriétaire de cette parcelle ou administrateur de la PPE, peut demeurer indéciée.

E. 2

Dans un premier moyen, les recourants se plaignent d'une constatation inexacte des faits.

E. 2.1

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 LTF , il ne peut s'en écarter que si les constatations de ladite autorité ont été établies en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de façon manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire (art. 105 al. 2 LTF), et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause (ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62; 136 II 304 consid. 2.4 p. 314).

E. 2.2

Selon les recourants, le Tribunal cantonal aurait à tort retenu que la parcelle non bâtie n° hhh était constructible; ils produisent à cet égard un extrait du registre foncier, dont il

ressort que ce fonds est grevé d'une servitude de restriction au droit de bâtir en faveur de la parcelle n° eee et de la commune de D. _____. Selon eux, l'existence de cette servitude interdisait à la cour cantonale de confirmer l'ordre de démolition litigieux au motif que les valeurs de planification y étaient dépassées. Ils se prévalent de l' art. 39 al. 3 OPB prévoyant que, dans les zones à bâtir non encore construites, les immissions de bruit seront déterminées là où, conformément au droit sur l'aménagement du territoire et des constructions, pourront être érigés des bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit. Les recourants reprochent par ailleurs à la cour cantonale d'avoir déduit l'existence de tels dépassements de l'évaluation des immissions sur le fonds n° fff, proches du seuil des valeurs de planification, sans toutefois ordonner une mesure concrète du bruit. Ils soutiennent encore qu'au regard des pièces du dossier, confirmant le respect des valeurs de planification, l'instance précédente ne pouvait conclure que la dérogation à la règle induite par l'installation de la pompe à chaleur était importante. Même si l'on peut douter que l'instruction de l'instance précédente soit suffisante s'agissant du caractère constructible du fonds voisin, cette problématique peut demeurer indécise dans la mesure où - contrairement à ce que soutiennent les recourants - le Tribunal cantonal ne s'est pas uniquement basé sur le dépassement des valeurs de planification sur cette parcelle, mais principalement sur la violation du principe de prévention des émissions ancré à l'art. 11 al. 2 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE; RS 814.01), point qui sera examiné ultérieurement (cf. consid. 3). Quant à la question de savoir si la cour cantonale pouvait exclure l'existence d'une dérogation mineure à la règle pour reconnaître le caractère proportionné de l'ordre de démolition, celle-ci relève du droit et sera également traitée ci-après (cf. consid. 4.3 ci-dessous).

E. 3

De manière générale, sans remettre en cause le fait que l'installation d'une pompe à chaleur extérieure est contraire au permis de construire délivré le 12 mai 2009, les recourants font grief au Tribunal cantonal d'en avoir confirmé la démolition, alors même qu'elle répondrait, selon eux, aux exigences du droit de l'environnement.

E. 3.1

Sur le plan cantonal, selon l'art. 51 al. 2 LC, lorsqu'un projet est exécuté contrairement à l'autorisation de construire délivrée, l'autorité compétente ordonne la remise en état des lieux. Cette décision est toutefois suspendue lorsqu'une demande d'autorisation de construire est déposée dans un délai de trente jours (art. 51 al. 4 let. a LC). Dans le cadre de cette procédure, l'autorité compétente examine si le projet peut éventuellement être autorisé (art. 51 al. 4 let. b LC). Procédant à cet examen, à la suite du dépôt de la demande de régularisation du 22 novembre 2010, les autorités communales ont estimé que l'installation litigieuse contrevenait aux exigences légales en matière de protection contre le bruit, ce que les recourants contestent; ils soutiennent qu'en confirmant la démolition de la pompe à chaleur, en dépit des mesures prises pour en atténuer les émissions sonores, la cour cantonale aurait non seulement violé l'art. 51 LC, mais également les art. 11 LPE et 7 OPB. Dans ce cadre, les recourants invoquent également l' art. 26 Cst. sans toutefois exposer en quoi l'ordre de démolition litigieux violerait la garantie de la propriété; leur grief ne sera dès lors pas examiné sous cet angle (cf. art. 106 al. 2 LTF).

E. 3.2

La pompe à chaleur en cause est une installation fixe nouvelle au sens des art. 7 al. 7 LPE et 2 al. 1 OPB, dont l'exploitation produit un bruit extérieur. A ce titre, elle ne peut être construite, en vertu des art. 25 al. 1 LPE et 7 al. 1 let. b OPB, que si les immissions sonores (cf. art. 7 al. 2 i.f LPE; bruit au lieu de son effet) qu'elle engendre ne dépassent pas les valeurs de planification fixées à l'annexe 6 de l'OPB (cf. ch. 1 al. 1 let. e de l'annexe 6 à l'OPB). Les émissions de bruit (au sortir de l'installation; cf. art. 7 al. 2 LPE) doivent en outre être limitées par des mesures préventives en tant que cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE et 7 al. 1 let. a OPB). La protection contre le bruit est ainsi assurée par l'application cumulative des valeurs de planification et du principe de la limitation préventive des émissions (cf. A. SCHRADER/T. LORETAN, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 1998, n. 34b et 47 ad art. 11 LPE ; A. GRIFFEL/ H. RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2011, n. 11 ad art. 11 LPE). Dès lors que les valeurs de planification ne constituent pas des valeurs limites d'émissions au sens de l' art. 12 al. 1 let. a LPE (cf. ATF 124 II 517 consid. 4b p. 521; arrêt 1C_506/2008 consid. 3.3, publié in DEP 2009, p. 541), leur respect ne signifie pas à lui seul que toutes les mesures de limitation imposées par le principe de prévention des émissions aient été prises et que le projet en cause satisfasse à la législation sur la protection sur l'environnement (cf. ATF 124 II 517 consid. 4b p. 521; cf. également ANNE-CHRISTINE FAVRE, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, thèse, 2002, p. 142); il faut bien davantage examiner chaque cas d'espèce à la lumière des critères définis par les art. 11 al. 2 LPE et 7 al. 1 let. a OPB pour déterminer si le principe de prévention exige une limitation supplémentaire des émissions (cf. ATF 124 II 517 consid. 4b p. 522 et les références). Dans ce cadre, le principe de la prévention impose, lors du choix de l'emplacement d'une nouvelle installation, de tenir compte des émissions que celle-ci produira et de la protection des tiers contre les atteintes nuisibles et incommodes (cf. arrêt 1A.36/2000 du 5 décembre 2000 consid. 5b et la référence citée, publié in DEP 2001, p. 147); il commande ainsi de choisir l'emplacement le moins bruyant (cf. ANNE-CHRISTINE FAVRE, op. cit., p. 118 s.).

E. 3.3

Il est constant que, depuis la réalisation de mesures constructives dans le cadre de la procédure de l'art. 51 al. 4 let. b LC, les valeurs de planification sont respectées, particulièrement au niveau de la parcelle de l'intimé. Se fondant sur le rapport du 11 octobre 2012 du SPE, la cour cantonale a néanmoins relevé que si les aménagements réalisés avaient permis de réduire les immissions au niveau du terrain, cette réduction ne se retrouvait pas à la hauteur de la fenêtre du 1er étage, où la différence entre les mesures effectuées en novembre 2011 - constatant le dépassement des valeurs de planification - et celles prises en septembre 2012 demeurait minime. Le Tribunal cantonal a enfin relevé que les immissions au 1er étage, évaluées à 49 dB (A), étaient très proches du seuil de la valeur de planification de nuit, fixé à 50 dB (A) pour la zone de sensibilité III. La cour cantonale a inféré de ces résultats que les aménagements réalisés n'étaient pas pleinement efficaces, ceux-ci n'ayant pas permis de réduire, dans une mesure significative, le degré des immissions. Confirmant la décision du Conseil d'Etat, qui relève que la dernière notice acoustique produite par les recourants ne démontre pas que l'emplacement retenu aurait été choisi de manière à minimiser les émissions sonores - ce que l'inefficacité des mesures constructives tend à confirmer -, le Tribunal cantonal a jugé que le principe de prévention n'était pas respecté. A cet égard, il a rappelé que les exigences de ce principe étaient élevées et devaient être appliquées avec rigueur, dans la mesure où la pompe à chaleur en cause est

une installation entièrement nouvelle, érigée de surcroît sans autorisation. Enfin, dès lors que les niveaux d'immissions mesurés sur la parcelle de l'intimé sont proches du seuil des valeurs de planifications de nuit, le Tribunal cantonal en a déduit que celles-ci devaient vraisemblablement être dépassées à la hauteur de la parcelle non construite n° hhh, située entre l'installation litigieuse et le bien-fonds de l'intimé. Au vu de ces éléments, l'instance précédente a jugé que la pompe à chaleur contrevenait aux exigences légales en matière de protection contre le bruit.

E. 3.4

Les recourants estiment tout d'abord que le Tribunal cantonal ne pouvait retenir que des valeurs proches des seuils de planification rendaient la construction illicite. Selon eux, les normes d'immissions (ou de façon générales, les valeurs d'exposition) n'aménagent aucun pouvoir d'appréciation en faveur de l'autorité. A les suivre, soit ces valeurs sont, comme en l'espèce, respectées, auquel cas l'installation doit être admise, soit elles ne le sont pas, et le projet doit être écarté.

E. 3.4.1

Savoir si l'art. 7 al. 1 let. b OPB confère à l'autorité d'exécution une certaine marge d'appréciation n'est en l'occurrence pas pertinent: le Tribunal cantonal ne s'est en effet pas directement fondé sur les valeurs de planification pour juger le projet non conforme - sous réserve de la question de la parcelle n° hhh -, mais bien sur une violation du principe de prévention. Or, comme le reconnaissent les recourants - dans un deuxième temps -, alors même que ces valeurs sont respectées, une réduction supérieure des émissions peut toujours être exigée, à titre préventif (cf. ANNE-CHRISTINE FAVRE, op. cit., p. 142 et les références). Cette limitation ne peut toutefois être exigée que dans la mesure où l'état de la technique le permet (art. 11 al. 2 LPE). Il ressort des constatations cantonales que les mesures prises afin de limiter les émissions ont été largement analysées par des spécialistes et qu'elles correspondent à celles préconisées par l'aide à l'exécution 6.21 pour l'évaluation acoustique des pompes à chaleur air/eau, émise le 11 septembre 2013 par le Cercle bruit (pour un cas d'application des directives du Cercle bruit cf. ATF 137 II 30 consid. 3.5 et 3.6 p. 37 s.); il apparaît également que de plus amples aménagements ou mesures risquent d'engendrer un effet de résonance contre-productif. Il faut dès lors concéder aux recourants que - sous réserve d'une démolition - l'ensemble des aménagements techniquement envisageables ont été réalisés. On ne saurait en revanche les suivre lorsqu'ils affirment que, pour ce motif, le Tribunal cantonal ne pouvait confirmer l'ordre de démolition; les recourants perdent en effet de vue qu'en installant sans droit cette machine à l'emplacement de leur choix, sans qu'il ne soit démontré que celui-ci serait propre à minimiser les émissions, ils ont sciemment placé l'autorité devant le fait accompli, l'empêchant d'appliquer le principe de prévention. Ce n'est en effet pas à la suite d'une analyse préalable menée sous l'angle de ce principe que les différentes mesures constructives ont été réalisées, mais au cours de la procédure prévue à l'art. 51 al. 4 LC, imposant aux autorités communales, confrontées à une construction illicite, d'examiner si celle-ci peut néanmoins être autorisée (cf. consid. 3.1). Dans ce cadre, les recourants ne sauraient se prévaloir de l'impossibilité technique de réaliser d'autres mesures préventives, cette impossibilité découlant précisément du choix illicite de l'emplacement de l'installation: d'autres solutions auraient certainement été préférables, comme une installation intérieure telle qu'initialement autorisée (cf. à cet égard Cercle bruit, aide à l'exécution 6.21 précitée, n. 1.1 p. 1), dont les recourants ne prétendent pas qu'elle aurait été techniquement irréalisable ou

économiquement insupportable. Ainsi, dès lors que les aménagements consentis n'ont permis d'améliorer que faiblement la situation - en ramenant le niveau des immissions au seuil des valeurs de planification -, la cour cantonale pouvait, sans que cela ne soit critiquable, considérer que l'installation litigieuse ne répondait pas au principe de prévention, dont l'application sous-entend notamment le choix d'un emplacement minimisant les nuisances (cf. consid. 3.2 ci-dessus; voir également Cercle bruit, aide à l'exécution 6.21 précitée, n. 2.1, p. 2), notamment par l'éloignement des nouvelles installations émettrices de nuisances des lieux à utilisation sensible (cf. FABIA JUNGO, Le principe de précaution en droit de l'environnement suisse, thèse, 2012, p. 177).

E. 3.4.2

Toujours dans le cadre de leur grief portant sur la mauvaise application du principe de prévention, les recourants prétendent qu'il s'imposait aux autorités de leur proposer des mesures concrètes supplémentaires. On ne saurait en l'espèce réserver un écho favorable à cette argumentation: les recourants ne peuvent, d'une part, soutenir que l'ensemble des mesures techniquement envisageables ont été réalisées - ce qui n'est plus contesté - et, d'autre part, exiger des autorités communales de leur proposer des solutions supplémentaires, sans toutefois énoncer de proposition concrète en ce sens. Il n'y a pas lieu, à cet égard, de s'écarter de l'opinion de la cour cantonale, selon laquelle les seules mesures encore envisageables au regard de l'aide à l'exécution 6.21 sont le choix d'un emplacement adéquat et d'une installation moins bruyante (cf. Cercle bruit, aide à l'exécution 6.21 précitée, n. 2.1 p. 3 et tableau p. 8).

E. 3.5

En définitive, c'est sans violer le droit que le Tribunal cantonal a confirmé que l'installation litigieuse avait été mise en place en violation du principe de prévention. Dans ces circonstances, il n'est pas nécessaire d'examiner si c'est à juste titre que l'instance précédente a retenu que les valeurs de planification étaient dépassées au niveau de la parcelle n° hhh.

E. 4

Les recourants se plaignent ensuite d'une violation du principe de la proportionnalité.

E. 4.1

Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édifiée 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 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 (ATF 132 II 21 consid. 6 p. 35; 123 II 248 consid. 3a/bb p. 252; 111 Ib 213 consid. 6b p. 224 s.; 102 Ib 64 consid. 4 p. 69). 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 p. 255; 111 Ib 213 consid. 6b p. 224 et la jurisprudence citée).

E. 4.2

Le Tribunal cantonal a jugé que le principe de la proportionnalité était respecté dès lors que les seules mesures propres à atteindre, d'un point de vue technique, le but recherché étaient le déplacement de la machine, voire son remplacement, mesures impliquant la démolition de l'installation actuelle. Les recourants allèguent, pour leur part, que le démontage de la pompe à chaleur et l'installation d'une nouvelle machine généreront des coûts importants, auxquels doivent être ajoutés les frais engagés pour les travaux de mise en conformité et ceux liés aux différentes expertises acoustiques réalisées. Selon eux, il n'existerait en revanche aucun intérêt public à la démolition, ce d'autant moins que la pompe à chaleur respecterait les exigences du droit de l'environnement. La recevabilité de ce grief est douteuse: devant le Tribunal fédéral, les recourants ne fournissent aucune indication chiffrée et on cherche en vain au dossier d'éventuels éléments susceptibles d'appuyer leur critique (cf. art. 42 al. 2 LTF). Quoi qu'il en soit cette argumentation doit être écartée. En effet, celle-ci se fonde non seulement sur la prémisse erronée du respect du droit de l'environnement (cf. consid. 3.4.1), mais repose également, et principalement, sur un intérêt purement financier, qui ne revêt qu'un poids restreint face à l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme à l' art. 11 al. 2 LPE , qui concrétise un principe constitutionnel (cf. art. 74 al. 2 Cst. [RS 101]). Il faut aussi, avec la cour cantonale, reconnaître qu'il existe un intérêt public important à ce que la zone considérée, vouée à l'habitation, puisse bénéficier d'une tranquillité suffisante. Dans ces conditions, l'installation d'une pompe à chaleur extérieure, au mépris des exigences du permis de construire et du principe de prévention, ne saurait être qualifiée - comme le prétendent pourtant les recourants - de dérogation mineure, ce indépendamment du respect des valeurs de planification. Les recourants devaient en outre s'attendre à ce que les autorités en charge de la police des constructions ne cautionnent pas leur comportement et privilégient le rétablissement d'une situation conforme au droit de l'environnement, après avoir néanmoins examiné les possibilités d'une mise en conformité (cf. consid. 3.1).

E. 4.3

Il s'ensuit qu'en confirmant l'ordre de démolition le Tribunal cantonal n'a pas violé le principe de la proportionnalité; ce grief doit partant être rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Les recourants, qui succombent, supporteront les frais judiciaires (art. 65 et 66 LTF). Il n'est pas alloué de dépens à l'intimé, qui a agi sans l'assistance d'un mandataire (art. 68 al. 2 LTF), ni à la commune de D. _____, celle-ci ayant procédé dans le cadre de ses attributions officielles (art. 68 al. 3 LTF).

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