

VD_OMNI AC.2023.0008 vom 15. Mai 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-05-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0008

FR: VD_OMNI AC.2023.0008 du 15 mai 2023

IT: VD_OMNI AC.2023.0008 del 15 maggio 2023

Regeste

A. _____/Municipalité de Blonay - Saint-Légier, B. _____ | Rejet du recours dirigé contre une décision incidente exigeant la constitution d'un dossier en vue d'une décision municipale sur le fond, à l'issue d'une procédure de permis de construire "ordinaire", tendant à la régularisation de panneaux solaires censément éblouissants. Les expertises techniques au dossier, contradictoires et peu approfondies, ne rapportent pas la preuve que les installations sont peu réfléchissantes selon l'état de la technique au sens de l'art. 32a al. 1 let. c OAT. La municipalité déterminera, sur la base d'une nouvelle expertise, si les panneaux solaires peuvent être maintenus.

Erwägungen

E. 1

a) Le recours tend d'une part à l'annulation de la décision du 25 novembre 2022 et d'autre part à la confirmation de la décision du 28 octobre 2019. La question de la recevabilité de ces conclusions doit préalablement être examinée, étant précisé que la municipalité la met en doute, en raison du fait que le recours n'a été déposé que par l'un des copropriétaires de la parcelle n° 1774. La question de la recevabilité du recours doit être analysée différemment selon qu'il est dirigé à l'encontre de la décision du 25 novembre 2022 (consid. 1b) à d) ci-dessous) ou qu'il se rapporte à celle du 28 octobre 2019 (consid. 1e) ci-dessous). b) Le recours de droit administratif au Tribunal cantonal est en principe ouvert contre les décisions prises par une municipalité en vertu des art. 103 ss de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11.1), conformément aux art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). En l'espèce, la décision du 28 novembre 2022 exige la constitution d'un dossier en vue d'une décision municipale sur le fond, à l'issue d'une procédure de permis de construire "ordinaire", tendant à la régularisation éventuelle des panneaux solaires photovoltaïques litigieux (avec enquête publique; cf. art. 103 ss, 108 LATC). Elle constitue une décision incidente (v. notamment arrêts AC.2020.0049 du 9 octobre 2020 consid. 1a); AC.2020.0004 du 10 août 2020 consid. 1). Selon l'art. 74 al. 4 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), le recours contre les "autres" décisions incidentes, c'est-à-dire celles qui ne portent pas sur la compétence, sur une demande de récusation, sur l'effet suspensif ou sur des mesures provisionnelles (cf. art. 74 al. 3 LPA-VD), et qui sont notifiées séparément ne sont susceptibles d'un recours direct ou immédiat que si elles peuvent causer un préjudice irréparable au recourant (art. 74 al. 4 let. a LPA-VD), ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (art. 74 al. 4 let. b LPA-VD); en dehors de ces deux hypothèses, ces "autres" décisions incidentes ne sont susceptibles de recours que conjointement avec la décision finale (art. 74 al. 5 LPA-VD). S'agissant du préjudice irréparable visé à l'art. 74

al. 4 let. a LPA-VD, la jurisprudence retient qu'un dommage de fait (qui n'est pas de nature juridique) suffit (cf. arrêt GE.2015.0200 du 1^{er} février 2016 consid. 1a). Si le recourant peut établir l'existence d'un intérêt digne de protection à obtenir une décision immédiate de l'autorité de recours, la condition du "préjudice irréparable" de l'art. 74 al. 4 let. a LPA-VD est satisfaite (arrêts AC.2019.0380 du 8 juin 2021 consid. 3c); AC. 2020.0049 du 9 octobre 2020 consid. 1; cf. Benoît Bovay/Thibault Blanchard/Clémence Grisel Rapin, Procédure administrative vaudoise, 2^{ème} éd., Bâle, 2021, n. 3.3.1 ad art. 74 LPA-VD). c) En l'espèce, le recours est d'abord dirigé contre la décision du 25 novembre 2022; le propriétaire conteste l'obligation de soumettre les panneaux solaires photovoltaïques à une procédure d'autorisation de construire ordinaire (avec enquête publique). Il a un intérêt digne de protection à obtenir à ce stade un jugement sur cette question (cf. art. 74 al.

E. 4

let. a et 75 let. a LPA-VD). d) Le recourant n'est pas seul propriétaire de la parcelle n° 1774. Celle-ci n'est toutefois pas soumise au régime de la propriété commune dans lequel les propriétaires en main commune doivent nécessairement agir ensemble (principe de l'action commune, art. 653 al. 2 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210); ATF 116 Ib 447). La parcelle n° 1774 est soumise au régime de la copropriété simple (A. _____ et C. _____ sont chacun copropriétaires pour une demie). Selon l'art. 646 al. 3 CC, chacun des copropriétaires a les droits et les charges du propriétaire en raison de sa part, qu'il peut aliéner ou engager et que ses créanciers peuvent saisir. D'après le Tribunal fédéral, les décisions rendues par les autorités au sujet de l'objet en copropriété affectent chaque copropriétaire dans sa propre situation juridique; ces derniers peuvent donc recourir seuls contre de telles décisions (arrêt 1P.142/1993 du 8 juin 1993, consid. 1b); voir é.g. arrêt AC.2016.0408 du 26 septembre 2017 consid.3). Le recours satisfait en outre aux autres conditions de recevabilité (art. 79, 95 et 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière en tant qu'il est dirigé contre la décision du 25 novembre 2022. e) Le recours tend également à obtenir la confirmation de la décision rendue par la municipalité le 28 octobre 2019. Cette décision a toutefois été annulée le 8 avril 2020, lorsque la municipalité a demandé aux constructeurs de produire une analyse de l'éblouissement provoqué par leurs panneaux solaires photovoltaïques; un éventuel recours à l'encontre de la décision du 8 avril 2020 (qui annule celle du 17 décembre 2019, qui confirmait la précédente du 28 octobre 2019) serait donc aujourd'hui manifestement tardif (cf. art. 95 LPA-VD). Le recours est donc irrecevable dans la mesure où il tend à obtenir la confirmation de la décision rendue le 28 octobre 2019. 2. Selon l'art. 18a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), dans les zones à bâtir et les zones agricoles, les installations solaires suffisamment adaptées aux toits ne nécessitent pas d'autorisation au sens de l'art. 22 al. 1 LAT. De tels projets doivent être simplement annoncés à l'autorité compétente. L'art. 32a al. 1 OAT précise que les installations solaires placées sur un toit sont considérées suffisamment adaptées (art. 18a al. 1 LAT) si les conditions suivantes sont réunies : a. elles ne dépassent pas les pans du toit perpendiculairement de plus de 20 cm; b. elles ne dépassent pas du toit, vu du dessus; c. elles sont peu réfléchissantes selon l'état des connaissances techniques; d. elles forment un ensemble groupé; des exceptions pour raisons techniques ou une disposition décalée en raison de la surface disponible sont admissibles. Selon le Guide, une expertise en matière d'éblouissement ne peut normalement pas être exigée. Celle-ci induit en effet des frais supplémentaires considérables et ne devrait être mise en œuvre qu'en dernier ressort dans des situations réellement "critiques", pour autant que les effets des réflexions ne puissent être évalués par un autre moyen (Guide, p. 11 et annexe 1). Dans ses

Recommandations pour la prévention des émissions lumineuses (état 2021), l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) rappelle que le rayonnement solaire modifié par la construction ou l'exploitation d'installations peut constituer une atteinte nuisible ou incommode entrant dans le champ d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01). En fait notamment partie la lumière du soleil réfléchi par des installations solaires. L'office précité retient que prévoir ou apprécier l'éblouissement de surfaces réfléchissantes est une tâche plus ou moins difficile selon les situations. S'il peut être relativement aisé d'apporter des réponses claires dans certains cas, il faut des investigations approfondies dans d'autres, allant parfois jusqu'à des simulations et des mesures complexes. L'OFEV propose une démarche en plusieurs étapes (Recommandations, pp. 41 ss). Par un arrêt rendu le 12 mars 2015, le Tribunal administratif du canton des Grisons a retenu que si l'installation ne remplit pas l'exigence prévue à l'art. 32a al. 1 let. c OAT, la dispense d'autorisation de construire tombe et une procédure a posteriori d'autorisation de construire doit être menée (arrêt cité par Jäger, n. 20 ad art. 18a LAT, in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, Genève/Zurich/Bâle 2020). Le bien-fondé de cette manière de faire a été récemment confirmé par le Tribunal fédéral, dans l'arrêt 1C_686/2021 qu'il a rendu le 9 janvier 2023. 3. En l'espèce, dans sa lettre du 9 mars 2020, la Direction générale de l'environnement a estimé que compte tenu des circonstances, une clarification approfondie de la situation est nécessaire. Selon ce service cantonal spécialisé, une analyse par un spécialiste aurait dû être effectuée avant la mise en place de l'installation litigieuse, conformément aux recommandations figurant dans le Guide (étape 3 définie à l'annexe 1). Les notes techniques figurant au dossier sont contradictoires. Celles du 21 avril 2020 et du 10 août 2021 arrivent à la conclusion que les panneaux solaires photovoltaïques seraient peu réfléchissants selon l'état des connaissances techniques. Il en va différemment du complément d'analyse du 26 juillet 2022. Le rapport de synthèse du 10 janvier 2023, produit à l'appui du recours, arrive à la conclusion que les valeurs de référence ne seraient pas dépassées et que l'éblouissement peut être considéré comme tolérable selon le Guide, d'autant plus qu'il se produit pendant les mois les plus ensoleillés (juin/juillet), pratiquement dans la même direction que le soleil. Cela a pour conséquence que la perception de l'éblouissement n'est pas aussi forte, car l'éblouissement supplémentaire contraste peu avec un rayonnement solaire intense déjà existant. L'expert estime donc, se basant sur le Guide et sur la pratique courante, que des mesures correctives ne seraient pas forcément nécessaires dans le cas présent. Il conseille toutefois de mettre en place une protection à l'aide d'arbres afin de réduire considérablement les temps d'éblouissement à moyen terme. 4. Dans sa réponse au recours du 13 février 2023, la municipalité indique que ce qui l'a amenée à ordonner l'ouverture d'une enquête publique, c'est la présence au dossier d'expertises privées contradictoires, qui sont contestées par la partie qui ne les a pas versées au dossier, avec d'éventuelles lourdes conséquences de la décision qui pourrait être prise, pouvant potentiellement amener les propriétaires de la parcelle n° 1774 à supprimer une partie de leur installation. La municipalité précise en outre que F. _____ paraît être un proche du recourant. B. _____ considère également que les expertises figurant au dossier ne sont pas fiables et qu'il est justifié d'exiger une enquête publique complémentaire, qui devra comprendre une expertise complète et établie par un expert neutre. De son côté, le recourant estime en substance que la municipalité ne peut pas exiger une expertise supplémentaire et que le rapport de synthèse du 10 janvier 2023 montre que des mesures correctives ne sont pas indispensables en l'espèce. Il évoque également le

fait que l'installation est constituée de verres anti-reflets. 5. Comme relevé au considérant 2 ci-dessus, les art. 18a LAT et 32a OAT n'excluent pas qu'une expertise puisse être demandée à celui qui veut installer des panneaux solaires photovoltaïques. Une expertise en matière d'éblouissement doit être requise dès lors qu'il n'est pas clairement établi autrement que l'éblouissement n'est pas excessif (Guide, p. 31). En l'espèce, les différents rapports figurant au dossier, pourtant rédigés pour la quasi-totalité par la même personne, sont contradictoires et n'arrivent pas toujours aux mêmes conclusions. Ils ont été établis sur la base de divers mandats donnés unilatéralement par l'un ou l'autre des propriétaires concernés et comprennent parfois des réserves. Il y a un doute sur l'impartialité de F. _____, selon les affirmations de la municipalité. Ces documents ne rapportent pas clairement la preuve que les installations sont peu réfléchissantes selon l'état de la technique, au sens de l'art. 32a OAT. L'utilisation de vitrages à faible réflexion n'est pas toujours suffisante, le montage sur place et les circonstances locales pouvant également être déterminants (Guide, p. 30). 6. Le recourant se plaint d'une inopportunité de la décision rendue le 25 novembre 2022, en raison du fait que la municipalité aurait dû préalablement demander des explications complémentaires à l'expert et que la nécessité d'une autorisation irait à l'encontre de la volonté du législateur. Les arguments avancés en l'espèce par le recourant sous le couvert de l'inopportunité se confondent toutefois avec ceux qu'il a développés dans le cadre de l'examen de la bonne application des art. 18a LAT et 32a OAT et auxquels il a déjà été répondu ci-dessus. 7. Enfin, le recourant estime qu'une procédure d'autorisation de construire serait "redondante", soit inutile, puisqu'elle ne saurait arriver à une autre conclusion que celle donnée par F. _____ le 10 janvier 2023. Comme déjà relevé, les rapports que celui-ci a établis sont contradictoires et pas toujours approfondis. A ce stade, il est impossible de présager quelles seraient les conclusions auxquelles arriverait un autre expert, mandaté dans le cadre de la procédure à venir, tendant à l'obtention d'un permis de construire après une enquête publique. Celle-ci permettra également d'assurer la protection du droit des tiers, notamment du voisin B. _____ et par là-même de limiter le risque d'autres litiges futurs, par exemple de nature privée. 8. Dans la mesure de sa recevabilité, le recours s'avère donc mal fondé et il doit être rejeté. La décision de la municipalité du 25 novembre 2022 doit être confirmée. Celle-ci devra fixer aux propriétaires de la parcelle n° 1774 un nouveau délai raisonnable pour qu'ils déposent un dossier susceptible d'être soumis à l'enquête publique. Le municipalité devra déterminer, sur la base d'une nouvelle expertise complète et approfondie, présentant toutes les garanties de neutralité, si les panneaux solaires photovoltaïques peuvent être maintenus sur le pan est de la toiture du bâtiment sis sur la parcelle n° 1774 et, dans l'affirmative, si des mesures correctrices (plantation d'arbres ou autres) sont nécessaires ou non. 9. N'ayant pas obtenu gain de cause, le recourant doit supporter l'émolument judiciaire, fixé à 2'000 fr., et verser des dépens à la municipalité, par 1'500 fr., et au tiers intéressé, par 1'500 fr. également (cf. art. 49, 55 LPA-VD, art. 4, 10 et 11 du Tarif cantonal du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; RSV 173.36.5.1]).