

A1 13 267

ARRÊT DU 31 JANVIER 2014

**Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public**

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président, Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Frédéric Fellay, greffier

en la cause

X _____ **S.A.**, recourante, représentée par Maître A _____

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, dans l'affaire qui l'oppose à **Y** _____, représenté par Maître B _____, et à la **COMMUNE C** _____, autre autorité

(autorisation de construire ; panneaux solaires photovoltaïques)

recours de droit administratif contre la décision du 17 avril 2013

Faits

A. Le 28 février 2012, la société X_____ S.A. requit l'autorisation d'installer des panneaux solaires photovoltaïques sur le toit de trois bâtiments érigés sur les n^{os} xxx et xxx de la commune C_____, à « D_____ » et « E_____ », en zone d'habitations collectives R1 (art. 66 du règlement communal des constructions et des zones – RCCZ, approuvé le 21 mars 2012 en Conseil d'Etat). Publiée au Bulletin officiel (B.O.) n° xxx du xxx 2012, la demande suscita l'opposition de Y_____. Voisin sur le n° xxx, contigu au n° xxx, celui-ci redoutait des « immissions excessives de lumière occasionnant des éblouissements ». Le 12 juin 2012, le Conseil communal délivra le permis de bâtir en écartant simultanément l'opposition. Les nuisances alléguées n'étaient pas démontrées et une violation de la loi sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE ; RS 814.01) apparaissait « pour le moins invraisemblable » vu la distance séparant les installations projetées et le bâtiment de Y_____.

B. Saisi le 25 juin 2012 d'un recours de ce voisin débouté, le Conseil d'Etat l'admit partiellement, le 17 avril 2013. Attendu qu'aucun des trois bâtiments à équiper ne tenait les distances réglementaires aux limites, l'affaire était à analyser selon les règles régissant la situation acquise (art. 3 de la loi sur les constructions du 8 février 1996 – LC ; RS/VS 705.1). Sous cet angle, il n'apparaissait pas que les capteurs prévus sur les toits plats des deux bâtiments construits sur le n° xxx, à quelque 30 mètres de l'habitation de Y_____, pussent occasionner de la gêne. Ce constat de non-aggravation au sens de l'article 3 LC ne s'appliquait cependant pas aux 170 m² de cellules projetées sur le toit en pente (20° ou 25°) sud-est du bâtiment sis sur le n° xxx, éloigné d'environ 10 mètres de la maison de l'opposant. De l'avis du Conseil d'Etat, Y_____ allait en effet subir des inconvénients pratiques au regard de l'importante surface à couvrir, de l'orientation de l'installation et de sa « faible proximité ». Cette autorité annula partant le permis communal en tant qu'il agréait l'aménagement de panneaux en toiture du bâtiment sis sur le n° xxx. Elle le confirma au surplus.

C. Le 20 mai 2013, X_____ S.A. conclut céans, sous suite de frais et dépens, à la délivrance du volet de l'autorisation annulé par le Conseil d'Etat. Pour l'essentiel, cette société arguait de la conformité du projet aux trois conditions de l'article 18a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700). Sous l'angle des droits acquis, elle faisait valoir que les panneaux litigieux n'allaient pas accentuer

l'illégalité, en matière de distances à la limite, du bâtiment érigé sur le n° xxx. Sur ce point, elle observait qu'une implantation correcte de la construction n'aurait pas été de nature à empêcher les effets jugés rédhibitoires par le Conseil d'Etat. La recourante soutenait dès lors que les réflexions lumineuses pouvaient tout au plus se heurter à des règles de droit privé – articles 684 et 679 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210) – dont l'autorité administrative n'avait cependant pas à se préoccuper. Cela étant, l'instance précédente avait indûment retenu que les travaux allaient engendrer une aggravation de la non-conformité au droit du bâtiment sis sur le n° xxx.

Le 28 mai 2013, la commune C_____ se référa à sa décision ainsi qu'à sa détermination du 23 juillet 2012 en précédente instance. De manière contradictoire, elle prit des conclusions en rejet du recours de la société X_____ S.A. et en confirmation de l'autorisation de construire.

Le 12 juin 2013, le Conseil d'Etat affirma que l'aménagement des panneaux solaires en toiture du bâtiment sis sur le n° xxx constituerait pour le voisin des nuisances importantes dues à leurs reflets lumineux. Il proposa de rejeter le recours.

Y_____ conclut également au rejet du recours, le 25 juin 2013, sous suite de frais et dépens. Contrairement à ce pensait X_____ S.A., les conditions de l'article 18a LAT n'étaient pas à elles seules décisives. L'installation litigieuse devait également respecter les réquisits du droit fédéral et cantonal. Ce voisin maintenait aussi que le bâtiment censé accueillir les capteurs solaires n'avait jamais été édifié conformément au droit antérieur : l'article 3 LC s'en trouvait dès lors inapplicable. A supposer même qu'il le fût, les atteintes dues aux immissions de lumière et d'ordre esthétique étaient des inconvénients constitutifs d'une aggravation de la non-conformité. A suivre l'intimé, les panneaux photovoltaïques ne pouvaient donc pas être autorisés sous l'angle de cette disposition. Par lettre du 11 juillet 2013, elle se référa aux nuisances que le Conseil d'Etat avait évoquées dans sa réponse du 12 juin 2013.

Le 18 juillet 2013, X_____ S.A. déposa un rapport du 16 juillet 2013 de la société F_____ Sàrl affirmant qu'aucune réflexion directe n'était possible entre l'installation en procès et la maison de Y_____.

Le 23 septembre 2013, l'intimé contesta la pertinence de cette analyse et maintint, en substance, l'obligation, pour les panneaux solaires, de tenir les règles en matière de distance à la limite.

Le rapport de F_____ Sàrl fut transmis le 2 octobre 2013 au Service de l'énergie et des forces hydrauliques (SEFH) pour appréciation technique. Le 25 novembre 2013, suivant la recommandation que cet organe avait émise en guise de réponse, le juge délégué invita le professeur G_____, de la H_____ de I_____, à lui fournir cet avis. Cet ingénieur de formation remit son rapport le 12 décembre 2013. Il en ressortait, en bref, que l'analyse du 16 juillet 2013 était correcte, mais que celle-ci se référait à une situation spécifique, analysée en deux dimensions. Or, il y avait lieu de prendre en compte le mouvement du soleil par un calcul en trois dimensions présupposant la connaissance plus précise des hauteurs des bâtiments et des emplacements des ouvertures de la maison de Y_____. Au vu des informations en sa possession, le professeur G_____ considérait néanmoins possible que, durant les après-midi d'été, des réflexions puissent éventuellement atteindre l'habitation de l'opposant.

Réagissant le 17 décembre 2013 à ce rapport, Y_____ sollicita que le spécialiste interpellé par le Tribunal examine précisément les reflets venant des panneaux et leurs incidences sur chacune des pièces de la maison, après inspection des lieux.

Le lendemain, la recourante insista sur le fait que les reflets potentiels n'étaient, d'après le professeur G_____, pas plus gênants que le rayonnement solaire lui-même. Le préjudice de Y_____ apparaissait de ce fait négligeable et une décision pouvait être rendue en l'état, sans mesure d'instruction supplémentaire.

L'instruction s'est close le 15 janvier 2014 par la transmission des remarques de Y_____ et de la recourante.

Les autres faits important à l'arrêt seront repris ci-après dans la mesure utile.

Considérant en droit

1. Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6).

2. Il est constant que le bâtiment sur le n° xxx, construit en limite de parcelle, ne respecte pas les distances avec le n° xxx (cf. tableau des zones, annexe 2 au RCCZ et plan de situation au 1:1000). Le Conseil d'Etat a de ce fait estimé que le projet de la

recourante, qui emportait transformation d'un ouvrage existant non réglementaire, était à analyser sous l'angle de l'article 3 LC.

2.1 X_____ S.A. conteste cette approche qu'elle voudrait, semble-t-il, exclusivement fondée sur l'article 18a LAT. Avec cette société, il faut reconnaître que cette disposition régit de façon directe l'octroi d'autorisations en conférant le droit d'ériger une installation solaire dès que les conditions qu'elle pose sont réalisées (C. Jäger in : Commentaire LAT, n° 19 ad art. 18a). Cependant, l'article 18a LAT se borne à traiter de la conformité des installations solaires à l'affectation de la zone (ibidem, n° 10). Avec raison, la décision attaquée réserve ainsi toutes les autres dispositions du droit fédéral et cantonal, dont le respect constitue lui aussi, en vertu de l'article 22 alinéa 3 LAT, une condition de l'autorisation de construire (ibidem, n° 20 ad art. 18a LAT ; C. Fritzsche/P. Bösch/T. Wipf, Zürcher Planungs - und Baurecht, vol. II, 5^{ème} éd., p. 681). Cela étant, la recourante ne saurait utilement arguer de la conformité de son projet à l'article 18a LAT pour obtenir l'autorisation annulée sur recours du voisin. Quoi qu'elle en pense, dans cette affaire impliquant un édifice préexistant irrégulier, les conditions de l'article 3 LC sont (également) à respecter.

2.2 Y_____ considère pour sa part l'article 3 LC inapplicable en l'espèce, motif pris que le bâtiment sur le n° xxx n'aurait jamais respecté les distances à la limite, notamment sous l'angle de la police du feu. Son objection se résume toutefois en un allégué non étayé d'un fait nullement confirmé par la commune C_____. Déjà écarté par le Conseil d'Etat vu son caractère appellatoire, l'argument tombe de toute manière à faux. En effet, le régime de la situation acquise s'applique aussi, par analogie et au regard de considérations déduites du principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 et 9 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 – Cst. féd. ; RS 101) et de la garantie de la propriété (art. 26 Cst. féd.), aux constructions dès le début illégales d'un point de vue matériel (A. Zaugg/B. Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, vol. I. 4^{ème} éd., n° 2b ad art. 3 et la référence ; S. Favez, La garantie des situations acquises, p. 145 et les références ; RDAF 2009 I 76 n° 101).

3.1 L'article 3 alinéa 1 LC dispose que les constructions et installations existantes réalisées conformément au droit antérieur mais devenues contraires aux plans ou aux prescriptions en vigueur peuvent être entretenues et modernisées, transformées ou agrandies pour autant que les travaux n'engendrent pas une aggravation de leur non-conformité au droit. Le Conseil d'Etat a expliqué, par référence aux travaux législatifs (Message accompagnant la révision totale de la loi sur les constructions du 19 mai 1924 in : BSGC novembre 1995 p. 658), qu'il y avait aggravation de la non-conformité

au droit lorsque l'intérêt public ou les intérêts privés des voisins que la norme doit protéger étaient atteints de manière plus forte par la transformation ou l'agrandissement. Cette interprétation, tirée de la pratique bernoise, comme l'atteste le Message qui cite la 2^e édition du commentaire de Zaugg, n'implique pas une violation supplémentaire de la norme déjà enfreinte (A. Zaugg/P. Ludwig, op. cit., n° 4 ad 3). Il importe dès lors peu qu'au regard de leur emplacement en toiture, les panneaux projetés n'accentueraient de soi pas la violation existante des règles en matière de distance aux limites.

3.2. Le Conseil d'Etat a cité un extrait du considérant 4c de l'arrêt A1 06 38 du 9 juin 2006 disant, par référence à la pratique du canton de Berne, que l'aggravation s'entend de travaux causant au voisinage des immissions gênant le voisinage dans une mesure notablement plus forte que les atteintes résultant de l'état actuel des choses. Dans ce contexte, X_____ S.A. s'étonne que l'instance précédente se soit contentée de retenir des « inconconvénients pratiques » sans dès lors établir l'existence d'une atteinte notable. L'argument paraît à première vue pertinent. Cependant, à bien regarder, l'arrêt A1 06 38 introduit une exigence quantitative que l'on ne saurait inférer du droit bernois, qui ne fixe pas un seuil de désagréments à partir duquel l'entreprise d'agrandissement ou de transformation serait interdite (cf. art. 3 LC/BE ; RS/BE 721.0 et p. ex. A. Zaugg, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni xxx, 2^{ème} éd., n° 3 ad art. 3 ; A. Zaugg/P. Ludwig, op. cit., n° 4 ad art. 3 LC). Le caractère « notable » de l'atteinte est un réquisit posé isolément dans l'arrêt A1 06 38. Inversement, l'atteinte n'en doit pas moins revêtir un degré suffisant pour qu'on puisse bien parler d'un surcroît d'inconvénients. Sous cette réserve, il y a lieu de confirmer l'interprétation faite par le Conseil d'Etat de la notion d'aggravation.

4.1 Dans le cas d'espèce, cette aggravation de la non-conformité au droit doit s'entendre d'une mise à mal supplémentaire des objectifs sous-jacents aux règles en matière de distance en l'état enfreintes, normes qui ont fondamentalement une fonction protectrice envers le voisinage et qui tendent notamment à garantir un certain confort d'habitat (RVJ 2013 p. 7 consid. 4b et les références, 2002 p. 29 consid. 3.2.3).

4.2 C'est cet aspect d'aggravation qui est ici à apprécier. La question diffère ainsi de celle qu'avait à trancher le Tribunal fédéral dans l'affaire 1C_177/2011 qu'invoque la recourante. Cet arrêt du 9 février 2012 examinait, sous l'angle du droit de la protection de l'environnement, le caractère excessif ou notablement gênant (cf. art. 14 let. b LPE) des immissions de rayonnement solaire, alors que la problématique d'espèce s'inscrit

dans un contexte particulier de situation acquise, où il s'agit de vérifier l'existence ou non d'un surcroît d'inconvénients au sens de l'article 3 LC.

5.1 La recourante estime encore que le Conseil d'Etat aurait dû tabler sur les principes de l'arrêt 1C_43/2009 du 5 mai 2009, dont le considérant 4 s'attache à dégager la portée de l'article 80 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC/VD ; RS/VD 700.11) protégeant la situation acquise. Le Tribunal fédéral y constatait que cette disposition n'excluait pas tous les inconvénients que pouvaient entraîner la transformation ou l'agrandissement d'un bâtiment non réglementaire ; elle prohibait seulement l'aggravation des inconvénients qui sont en relation avec l'atteinte à la réglementation. On ne voit cependant pas en quoi cette analyse différerait matériellement de l'interprétation exposée plus haut (cf. à ce propos A1 12 41 précité consid. 4b in fine et RVJ 2002 p. 36 consid. 4, faisant référence au droit vaudois).

5.2 Dans le détail, le considérant 4 de l'arrêt 1C_43/2009 se préoccupait des inconvénients d'ordre esthétique ou économique allégués par les voisins. Le Tribunal fédéral avait constaté, sur ce point, que ces désagréments étaient sans aucune relation avec les dépassements des distances à la limite de propriété ou au domaine public qu'accusait l'immeuble concerné ; ces inconvénients seraient exactement les mêmes si le bâtiment était réglementaire, si bien que le mât de téléphonie mobile projeté n'entraînait pas d'aggravation des inconvénients au sens de l'article 80 LATC/VD. Ce raisonnement peut être valablement transposé au cas d'espèce, comme le suggère X_____ S.A., s'agissant de préjudices de nature économique ou esthétique. On ne saurait cependant dire si les considérations avancées par le Tribunal fédéral s'étendent également aux nuisances lumineuses redoutées par Y_____, spécifiques au litige. L'intimé souligne à ce propos, certes sans avoir été contredit, que de tels inconvénients seraient « bien évidemment » moindres si le bâtiment construit sur le n° xxx respectait les distances aux limites. La question paraît cependant moins relever d'un fait d'expérience que de lois physiques jusqu'ici laissées de côté. En l'état, on ignore ainsi si une implantation réglementaire du bâtiment changerait concrètement – de manière perceptible pour Y_____ – la situation sous l'angle de l'éventuel rayonnement (soumis pour le reste aux limites posées par la LPE ; à ce propos cf. arrêt 1C_177/2011 précité).

6. A côté de cela, la configuration de la façade potentiellement exposée et la place courant au-devant d'elle n'est pas établie, de même que les hauteurs respectives des bâtiments concernés ; le dossier ne contient aucune information relative à l'intensité de

la réflexion lumineuse alléguée par Y_____ (respectivement au degré d'absorption des panneaux solaires) ; on ne connaît pas non plus les périodes et durées de réverbération qui pourraient se produire ni les zones cas échéant touchées. Sur la base du dossier constitué, le professeur G_____ a simplement envisagé la possibilité que des réflexions lumineuses atteignent, lors d'après-midis d'été, la parcelle de Y_____. Son rapport du 12 décembre 2013 n'est pas plus précis ; en particulier, il ne parle pas « de très courtes périodes » ni ne relègue au rang d'hypothèse quasi invraisemblable l'existence d'une réverbération, comme voudrait le faire croire la recourante dans ses observations du 18 décembre 2013. Cela étant, il s'impose de constater, avec Y_____ et au regard de l'avis du Professeur G_____, l'impossibilité de déterminer si l'installation photovoltaïque litigieuse aggrave, au sens de l'article 3 LC, la non-conformité au droit du bâtiment sis sur le n° xxx. En l'état, on ignore autrement dit si les standards de confort que visent notamment à concrétiser les règles sur les distances transgressées par l'édifice à équiper seraient encore plus compromis avec la pose de panneaux solaires en toiture.

7.1 Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat ne pouvait valablement trancher (par l'affirmative) la question. Sa décision du 17 avril 2013 d'annulation pure et simple de l'autorisation communale de pose des panneaux en toiture du n° xxx, qui table sur un pronostic d'aggravation purement intuitif et à l'assise factuelle insuffisante, ne peut pas être confirmée. Il s'impose ainsi d'annuler le prononcé attaqué et de renvoyer l'affaire à l'instance précédente, à charge pour elle de procéder aux mesures d'instruction permettant de lever les incertitudes recensées plus haut et de statuer à nouveau (art. 80 al. 1 let. d et 60 al. 1 LPJA).

7.2 X_____ S.A., qui estime inutile toute investigation supplémentaire, succombe dans sa conclusion en délivrance de l'autorisation de construire. Dès lors qu'elle obtient l'annulation de la décision du Conseil d'Etat, conclusion implicite à celle formellement articulée le 20 mai 2013, et la possibilité de voir sa cause examinée à nouveau, son recours est à considérer comme étant partiellement admis. Pour sa part, Y_____ a conclu au rejet du recours, souscrivant ainsi à l'appréciation définitive portée par le Conseil d'Etat à propos de l'admissibilité du projet sous l'angle de l'article 3 LC. Le 17 décembre 2013, l'intimé a tempéré cette position en reconnaissant, après lecture du rapport du Professeur G_____, la nécessité de compléter l'instruction. Etant donné que personne n'a obtenu entièrement gain de cause, il se justifie de répartir par moitié les frais du procès, arrêtés à 1620 fr. et comprenant ceux d'établissement de l'avis technique du 12 décembre 2013 (420 fr.), entre la recourante

et l'intimé (art. 88 al. 4, 89 al. 1, art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/VS 173.8). Les dépens sont compensés (p. ex. ACDP A1 09 21 du 4 février 2011 consid. 8b).

Prononce

1. Le recours est partiellement admis, la décision du 17 avril 2013 annulée et l'affaire renvoyée au Conseil d'Etat pour instruction complémentaire à mener conformément aux considérants 5.2 et 6 puis nouvelle décision.
2. Les frais, par 1620 fr., sont supportés par moitié (810 fr. chacun) par X_____ S.A. et Y_____.
3. Les dépens sont compensés.
4. Le présent arrêt est communiqué à Me A_____, pour la recourante, à Me B_____, pour Y_____, à la commune C_____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 31 janvier 2014