

# Législation environnementale et droit de la construction – Exercices

Prof. Isabelle Romy

## 1. Introduction générale

### Exercice 1

*Droits fondamentaux : restriction au sens de l'art. 36 Cst.*

Le Grand Conseil du canton de Zurich adopte une modification de la loi cantonale zurichoise sur l'énergie qui introduit une nouvelle disposition prévoyant l'interdiction des chauffages et boilers électriques dès 2030, sous réserve de quelques exceptions, et sanctionne toute contravention intentionnelle à cette disposition d'une amende pouvant atteindre CHF 20'000.00.

*Tiré de l'ATF 149 I 49 (DEP 2023, p. 502)*

- a) La nouvelle disposition de la loi cantonale zurichoise sur l'énergie constitue-t-elle une atteinte aux droits fondamentaux ? Dans l'affirmative, le(s)quel(s) ?

*Il y a une atteinte à un droit fondamental lorsqu'une mesure étatique porte atteinte à l'un des intérêts protégés par les droits constitutionnels prévus aux art. 7 à 35 Cst. En l'espèce, la nouvelle disposition de la loi cantonale zurichoise porte atteinte à la garantie de la propriété (art. 26 al. 1 Cst.). Cette disposition ne garantit pas la propriété de manière illimitée, mais uniquement dans les limites qui lui sont imposées dans l'intérêt public par l'ordre juridique et notamment par l'aménagement du territoire.*

- b) Cette atteinte est-elle admissible ?

*L'art. 36 Cst. précise les conditions auxquelles les droits fondamentaux des art. 7 à 35 Cst. peuvent être restreints ; il subordonne l'admissibilité de toute atteinte à un droit fondamental au respect de trois conditions cumulatives, énoncées aux al. 1 à 3 de l'art. 36 Cst. Il s'agit du test de constitutionnalité.*

*Premièrement, en vertu de l'art. 36 al. 1 Cst., la mesure étatique qui porte atteinte au droit fondamental doit reposer sur une base légale. En l'espèce, l'interdiction des chauffages et boilers électriques dès 2030 et les sanctions en cas de contravention à cette disposition sont prévues dans une loi cantonale adoptée par le Grand Conseil, soit dans une loi au sens formel, de sorte que l'atteinte à la garantie de la propriété repose sur une base légale suffisante.*

*Deuxièmement, conformément à l'art. 36 al. 2 Cst., il faut que la mesure étatique soit justifiée*

*par un intérêt public (p. ex. la sécurité publique, l'ordre public, la santé et salubrité publiques, la tranquillité publique, la moralité publique ainsi que la bonne foi en affaires) ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui. En l'occurrence, l'interdiction des chauffages et boilers électriques dès 2030 et les sanctions en cas de contravention à cette disposition visent à assurer la protection de l'environnement, à promouvoir une consommation économe de l'électricité et à garantir un approvisionnement énergétique suffisant. Elles poursuivent ainsi un but d'intérêt public suffisant.*

*Enfin, l'art. 36 al. 3 Cst. prévoit que l'atteinte doit être proportionnée au but visé, c'est-à-dire qu'elle doit être apte à atteindre ce but, nécessaire pour ce faire et raisonnablement exigible (proportionnalité au sens strict).*

- *La condition de l'aptitude est remplie lorsqu'il apparaît que la mesure est de nature à atteindre ou favoriser l'obtention du but visé. Une interdiction des chauffages et boilers électriques permet d'atteindre les buts d'intérêts public de la protection de l'environnement, de la consommation économe d'électricité et d'un approvisionnement énergétique suffisant et une disposition pénale correspondante est appropriée pour favoriser la mise en œuvre de l'interdiction.*
- *La mesure est nécessaire lorsque parmi l'ensemble des mesures aptes, il s'agit de celle qui porte le moins atteinte aux intérêts privés ou publics opposés. En d'autres termes, il convient de se demander s'il n'existe pas d'autres mesures moins incisives aptes à atteindre le but d'intérêt public visé. En l'espèce, l'interdiction des chauffages et boilers électriques n'a pas été édictée de façon soudaine et imprévisible. A l'échelon fédéral, les chauffages électriques ont déjà été soumis à un régime d'autorisation en 1991. En juin 2013 est entrée en vigueur une révision de la loi cantonale zurichoise sur l'énergie, qui prévoit l'interdiction de l'installation de chauffages électriques fixes à résistance pour le chauffage de bâtiments, qu'il s'agisse d'une nouvelle installation, d'un remplacement ou d'un chauffage d'appoint. La fixation d'un délai pour assainir les installations concernées d'ici 2030 constitue ainsi la prochaine étape logique de cette évolution. Il n'existe dès lors pas de mesure apte moins incisive permettant d'atteindre l'objectif d'intérêt public poursuivi par la mesure litigieuse.*
- *L'exigibilité, qui doit être comprise comme un « sacrifice raisonnablement exigible » se détermine par la mise en balance des effets positifs de la mesure et de l'atteinte aux intérêts opposés. En l'occurrence, la loi cantonale zurichoise réserve des exceptions à l'interdiction de principe des chauffages et boilers électriques dès 2030. L'interdiction n'est donc pas absolue mais peut être assouplie en fonction de la situation, si cela se justifie en raison des circonstances concrètes du cas d'espèce. La mesure apparaît ainsi raisonnablement exigible et conforme à la condition de la proportionnalité au sens strict.*

*L'interdiction des chauffages et boilers électriques dès 2030 et les sanctions prévues en cas de contravention à cette disposition constituent ainsi une restriction admissible à la garantie de la propriété.*

## Exercice 2

Historiquement, les très importants travaux de correction des eaux du Jura qui ont débuté à la fin du 19<sup>ème</sup> et se sont poursuivis au siècle suivant ont abaissé le niveau moyen du Lac de Neuchâtel de trois mètres environ, libérant des terrains sablonneux sur la rive sud du lac.

Dès le début des années 1920 et jusque dans les années soixante, de modestes chalets de vacances ont été construits sur ces rives exondées.

Depuis lors, la rive sud du lac de Neuchâtel (Grande Cariçaie) a été inscrite sur différents inventaires fédéraux, à savoir sur celui des paysages, sites et monuments naturels depuis 1983, sur celui des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale depuis 1991, sur celui des zones alluviales d'importance nationale depuis 1992, sur celui des bas-marais d'importance nationale depuis 1996.

En avril 2021, la Direction générale de l'environnement (DGE) et la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP) ont adressé des avis de résiliation aux propriétaires de ces cabanons situés sur la Commune de C.

Ces avis affirment que le maintien des constructions n'est malheureusement plus possible, car il est contraire notamment aux objectifs fédéraux de protection du site marécageux et de biotopes de la « Grande Cariçaie ». Ces avis impartissent à leurs destinataires un délai du 1<sup>er</sup> octobre 2021 à midi pour remettre le terrain en état et le restituer libre de toute construction ou installation.

a) Ces avis portent-ils atteinte à des droits fondamentaux, et si oui lesquels ?

*Il y a une atteinte à un droit fondamental lorsqu'une mesure étatique porte atteinte à un intérêt subjectif protégé en tant que droit fondamental, que ce soit de manière compatible ou incompatible avec la protection que le droit constitutionnel ou conventionnel accorde à cet intérêt.*

*En adressant directement aux propriétaires des cabanons un simple avis de résiliation, la Direction générale de l'environnement et la Direction générale des immeubles et du patrimoine ont porté atteinte à plusieurs droits fondamentaux car elles auraient dû envoyer aux propriétaires une décision administrative motivée dans laquelle elles auraient dû indiquer les voies de droit et de recours nécessaires aux administrés (délai de recours, quelle est l'autorité compétente à qui l'administré doit adresser son recours, etc.). La décision aurait également dû être notifiée sous forme écrite par courrier recommandé aux propriétaires des cabanons.*

*Dans le cas d'espèce, les avis portent atteinte à la garantie du droit de propriété (art. 26 Cst.) et aux garanties générales de procédure (art. 29 Cst.), soit le droit au prononcé d'une décision,*

*le droit d'être entendu (le droit d'être informé par l'autorité compétente de l'ouverture, du but, de l'objet, des enjeux, des étapes et des autres modalités d'une procédure).*

- b) Les rapports entre la DGE et la DGIP sont-ils fondés sur le droit public ou le droit privé ?

*Pour déterminer si des rapports ou si un état de fait est soumis au droit privé ou au droit public, il faut examiner les éléments suivants :*

- *Quelles sont les personnes impliquées ? Il faut que l'une des parties au moins soit une collectivité publique pour que le droit public s'applique. Dans notre cas, la DGE et la DGIP sont deux collectivités publiques cantonales.*
- *Quels sont les intérêts en jeu ? Le rôle du droit public est essentiellement de garantir que l'intérêt commun soit correctement pris en considération alors que le droit privé appréhende d'abord l'intérêt des particuliers. Les avis envoyés par la DGE et la DGIP mentionnent des objectifs fédéraux de protection du site marécageux et des biotopes de la « Grande Cariçaie », par conséquent, il s'agit d'intérêts publics.*

*Le fait que la DGE et la DGIP soient des collectivités publiques ne signifie pas toujours qu'elles agissent sous le champ d'application du droit public, car l'État peut aussi intervenir en tant que particulier sans faire usage de sa puissance publique. En envoyant leurs avis aux propriétaires, la DGE et la DGIP ont fait usage de leur puissance publique et n'ont pas agi en tant que « particuliers ». Ce sont deux autorités administratives détentrices de la puissance publique qui ont rendu un acte de souveraineté individuel (décision) par lequel un rapport de droit administratif concret, formant ou constatant une situation juridique, est réglé de manière obligatoire et contraignante.*

*Les rapports entre la DGE et la DGIP sont donc des rapports fondés sur le droit public.*

- c) Quelles sont les conséquences de cette distinction ?

*Le droit privé est dominé par le principe de l'autonomie de la volonté. Ainsi, la plupart des règles de droit privé ne sont pas impératives : les particuliers peuvent y déroger par convention tandis que le droit public règle les activités de l'État ainsi que ses relations avec les administrés.*

*L'importance de la distinction permet en particulier de déterminer quelle procédure doit être suivie et quelle autorité est compétente. Dans le cas d'espèce, il faudra appliquer la procédure administrative, soit la maxime d'office (l'autorité est le maître de la procédure : c'est elle qui décide de la manière de la mener, prend l'initiative de la plupart des actes à accomplir et met fin à la procédure par une décision) et la maxime inquisitoire : c'est l'autorité qui constate d'office les faits et procède, dans la mesure nécessaire, à l'administration des preuves.*