

# BGer 1C 371/2020 vom 9. Februar 2021

Bundesgericht, 2021-02-09, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_371\\_2020](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_371_2020)

FR: TF 1C 371/2020 du 9 février 2021

IT: TF 1C 371/2020 del 9 febbraio 2021

## Regeste

Initiative populaire communale Pour un électrosmog contrôlé à Etagnières | Droits politiques

## Erwägungen

### E. 1

Selon l' art. 82 let . c LTF, le Tribunal fédéral connaît des recours qui concernent le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires. Cette disposition permet de recourir contre l'ensemble des actes affectant les droits politiques, y compris au niveau communal. Le recours en matière de droits politiques permet en particulier au citoyen de se plaindre de ce qu'une initiative populaire a été indûment soustraite au scrutin populaire, parce qu'elle a été déclarée totalement ou partiellement invalide par l'autorité chargée de cet examen ( ATF 128 I 190 consid. 1.1 p. 193; cf. ATF 134 I 172 consid. 1 p. 175 s.). La qualité pour recourir dans le domaine des droits politiques appartient à toute personne disposant du droit de vote dans l'affaire en cause ( art. 89 al. 3 LTF ), même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué ( ATF 130 I 290 consid. 1 p. 292). La qualité pour agir des recourants, tous électeurs dans la commune, est ainsi indiscutable.

### E. 2

Les recourants entendent compléter l'état de fait de l'arrêt attaqué en ajoutant que, selon l'art. 3bis du règlement communal sur le plan général d'affectation (RPGA), des dérogations peuvent être accordées pour autant que des motifs d'intérêt public ou des circonstances objectives le justifient. La Cour constitutionnelle a toutefois mentionné cette disposition et s'est prononcée sur l'argument qui en est tiré par les recourants (consid. 3c p. 9). Pour autant qu'il relève de l'établissement des faits, le grief doit être écarté.

### E. 3

Les recourants relèvent que la jurisprudence admet la possibilité pour les cantons et les communes d'édicter des prescriptions sur l'emplacement des installations de téléphonie mobile, en particulier leur limitation dans les zones résidentielles ou mixtes. Ils se fondent également sur la publication OFEV/OFCOM/ARE (Téléphonie mobile: guide à l'intention des communes et des villes, Berne 2010) en affirmant que l'initiative ne ferait que prévoir des périmètres d'implantation en fonction des distances aux habitations. Ils relèvent que le projet d'art. 59bis RPGA, tout comme l'art. 3bis du même règlement, prévoient un régime d'exceptions au cas où un opérateur démontrerait ne pas pouvoir implanter une installation dans le territoire non frappé par la zone d'exclusion. Cela permettrait de valider l'initiative en application du principe "in dubio pro populo", la cour cantonale ne pouvant retenir que l'initiative excluait toute antenne en zone à bâtir. La volonté, exprimée dans l'argumentaire du comité d'initiative, de prévenir les effets du rayonnement, ne suffirait pas à invalider l'initiative dont les buts seraient aussi la préservation des sites et de la qualité d'habitat.

L'obligation de service universel imposée par le droit fédéral serait déjà satisfaite puisque deux mâts sont déjà présents sur le territoire communal et assurent une couverture suffisante.

### **E. 3.1**

L'initiative en matière communale est réglementée à l'art. 106 de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques (LEDP, RS/VD 160.01). Elle peut en particulier porter sur l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement relevant de la compétence du conseil général ou communal (art. 106 al. 1 let. b LEDP). Une modification réglementaire doit être proposée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 106c al. 1 LEDP). Selon l'art. 106b LEDP, toute initiative doit en outre respecter le droit supérieur (al. 1 let. a) ainsi que les principes d'unité de rang, de forme et de matière (al. 1 let. b). Selon l'art. 106m al. 1 let. a LEDP, le conseil général ou communal constate la nullité des initiatives qui sont contraires au droit supérieur. D'une manière générale, une initiative populaire, quelle que soit sa formulation, doit respecter les conditions matérielles qui lui sont imposées. Elle ne doit, en particulier, rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international. En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral ancré à l'art. 49 al. 1 Cst., les cantons et les communes ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit, pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 143 I 129 consid. 2.1 et les arrêts cités). Pour examiner la validité matérielle d'une initiative, la première règle d'interprétation est de prendre pour point de départ le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter en premier lieu selon sa lettre. Bien que l'interprétation repose en principe sur le libellé, une référence à la motivation de l'initiative n'est pas exclue si elle est indispensable à sa compréhension. La volonté des auteurs doit être prise en compte, à tout le moins, dans la mesure où elle délimite le cadre de l'interprétation de leur texte et du sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer (ATF 143 I 129 consid. 2 p. et les arrêts cités). Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit ainsi permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité. Tel est le sens de l'adage "in dubio pro populo", selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire. Cela découle également du principe de la proportionnalité (art. 36 al. 2 et 3 Cst.), selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. Les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants. Cela étant, la marge d'appréciation de l'autorité de contrôle est évidemment plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée que lorsqu'elle se trouve, comme en l'espèce, en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces sous la forme d'un acte normatif (ATF 143 I 129 consid. 2.2 p. et les arrêts cités).

### **E. 3.2**

En vertu du droit fédéral, les installations de téléphonie mobile n'ont en principe pas à faire l'objet d'une planification spéciale; elles doivent en priorité être érigées en zone constructible (ATF 138 II 173 consid. 5). Lorsque l'autorité cantonale ou communale décide d'établir une planification pour ce type d'installations, cette planification peut être positive, négative ou en cascade (ATF 141 II 245 consid. 2.1 p. 248). Les installations de

téléphonie mobile peuvent en outre être soumises aux dispositions cantonales ou communales d'esthétique ou d'intégration ( ATF 141 II 245 , consid. 4.1 non publié). Ces normes doivent toutefois être appliquées dans les limites du droit supérieur, en particulier du droit fédéral de l'environnement d'une part et des télécommunications d'autre part: elles ne peuvent notamment pas violer les intérêts publics que consacre la législation sur les télécommunications et doivent tenir compte de l'intérêt à disposer d'un réseau de téléphonie mobile de bonne qualité et d'une concurrence efficace entre les fournisseurs de téléphonie mobile(arrêt 1C\_318/2011 du 8 novembre 2011 consid. 2). En particulier, l'application des normes d'esthétique ou de protection des sites ne peut rendre impossible ou compliquer à l'excès la réalisation de l'obligation de couverture qui incombe à l'opérateur en vertu du droit fédéral (art. 1er de la loi sur les télécommunications du 30 avril 1997 [LTC; RS 784.10]; ATF 141 II 245 consid. 7.1 et 7.8; 138 II 173 consid. 6.3 p. 181 s.; arrêt 1C\_49/2015 du 9 décembre 2015 consid. 4).

### **E. 3.3**

L'initiative "Pour un électrosmog contrôlé à Etagnières" prévoit l'interdiction de toute installation de stations et d'antennes de communication mobile dans un rayon de 600 m à compter du carrefour de la route cantonale au centre du village d'Etagnières. Le périmètre ainsi défini couvre largement toute la zone du village, à l'exception d'une petite partie de zone à bâtir située au sud de celui-ci. Il s'agit d'une planification négative renforcée par l'obligation de respecter une distance de 300 m avec les habitations et par l'interdiction d'installer des antennes sur les pylônes de lignes électriques à haute tension. Force est de constater avec la cour cantonale que la zone d'exclusion s'étend ainsi à l'ensemble de la zone à bâtir du territoire communal, ce qui n'est pas admissible au regard des principes de droit fédéral rappelés ci-dessus (arrêt 1C\_318/2011 du 8 novembre 2011 consid. 5.2 concernant une planification négative moins restrictive que celle qui est prévue par l'initiative; OFEV/OFCOM/ARE, op. cit. n° 3.3.2 p. 26). L'installation d'antennes ne serait pratiquement possible que dans la zone agricole entourant le village, à une certaine distance de celui-ci, ce qui contreviendrait - en l'absence de raisons techniques particulières - à l'art. 24 let. a LAT (arrêt 1C\_318/2011 du 8 novembre 2011 consid. 3.2 et 6). Les recourants évoquent la possibilité d'accorder des exceptions à l'interdiction, fondées sur l'art. 3bis RPGA, notamment si un opérateur fait valoir qu'il ne peut satisfaire à son obligation de couverture et de qualité: l'initiative devrait être interprétée dans ce sens. Le texte clair de l'art. 59bis RCAT, tel que proposé par l'initiative ("toute installation... est interdite") apparaît toutefois particulièrement catégorique et ne confère pas à l'autorité de marge de manoeuvre qui lui permettrait d'accorder des dérogations. En outre, comme on l'a vu ci-dessus, le système d'exclusion des installations de téléphonie mobile de l'ensemble de la zone à bâtir est en soi contraire au droit fédéral. On ne saurait dans un tel cas admettre que l'application du droit supérieur dépende uniquement de l'octroi de dérogations par l'autorité communale.

### **E. 3.4**

Les recourants relèvent qu'il existe déjà deux mâts sur le territoire communal (dont l'un qui exploite déjà la technologie 5G), permettant à deux opérateurs de satisfaire à leurs obligations. Il n'en demeure pas moins que la planification locale doit permettre à l'ensemble des opérateurs d'offrir leurs prestations. Elle doit en outre tenir compte des besoins futurs en prévoyant une marge suffisante pour les développements des techniques de télécommunications et pour satisfaire à l'évolution de la demande dans ce domaine, afin

de permettre aux opérateurs d'adapter leur réseau aux changements de circonstances (arrêt 1C\_318/2011 du 8 novembre 2011 consid. 5.2).

### **E. 3.5**

L'initiative apparaît ainsi contraire au droit supérieur, quelle que soit la motivation principale de ses auteurs (protection contre le rayonnement ou motifs tenant à l'aménagement du territoire et à l'esthétique), de sorte que la décision d'invalidation ne viole pas les droits politiques.

### **E. 4**

Les recourants reprochent à la Cour constitutionnelle de ne pas avoir examiné la possibilité d'une invalidation partielle du texte de l'initiative. Ils estiment qu'ils n'avaient pas à faire de proposition dans ce sens, l'autorité compétente devant retrancher elle-même les parties de l'initiative qu'elle estime contraires au droit supérieur.

#### **E. 4.1**

Même en l'absence d'une disposition expresse dans le droit cantonal, la possibilité d'une invalidation partielle d'une initiative populaire découle du principe "in dubio pro populo" tel que rappelé ci-dessus, et vient concrétiser, en matière de droits politiques, le principe général de la proportionnalité ( art. 36 al. 3 Cst. ). Ainsi, lorsque seule une partie de l'initiative paraît inadmissible, la partie restante peut subsister comme telle, pour autant qu'elle forme un tout cohérent, qu'elle puisse encore correspondre à la volonté des initiants et qu'elle respecte en soi le droit supérieur. L'invalidité d'une partie de l'initiative ne doit entraîner celle du tout que si le texte ne peut être amputé sans être dénaturé ( ATF 134 I 172 consid. 2.1 p. 177 et la jurisprudence citée; arrêt 1C\_302/2012 du 27 février 2013 consid. 4.1, in RDAF 2013 II 175). Conformément à l' art. 42 al. 2 LTF , il appartient à la partie recourante de démontrer que les conditions d'une invalidation partielle sont réunies. Or, pas plus devant la cour cantonale que devant le Tribunal fédéral, les recourants n'indiquent quelle partie de l'initiative pourrait subsister après la suppression des dispositions qui se révèlent contraires au droit supérieur.

#### **E. 4.2**

L'invalidation de l'initiative tient à l'exclusion de principe des installations de téléphonie mobile de la zone habitée. Tant l'alinéa premier de la disposition proposée (exclusion dans un rayon de 600 m) que l'alinéa second (distance minimum de 300 m par rapport aux habitations) apparaissent contraires aux principes de droit fédéral, et ne sauraient donc subsister. Dans la mesure où l'implantation d'installations demeure en principe possible en zone à bâtir, contrairement à la volonté des initiants, l'initiative se trouve privée de son principal objet. Rien ne permet en outre de supposer qu'à elle seule, l'interdiction figurant à l'alinéa trois (interdiction d'implantation sur des pylônes de lignes à haute tension) correspondrait encore à la volonté des initiants. Ceux-ci ne le prétendent d'ailleurs pas. Le refus de la cour cantonale de procéder à une invalidation partielle n'apparaît ainsi pas contraire aux droits politiques et au principe de proportionnalité.

### **E. 5**

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté, aux frais des recourants ( art. 66 al. 1 LTF ). Il n'est pas alloué de dépens ( art. 68 al. 3 LTF ).

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