

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2011.226 vom 2. April 2014

Ne Jurisprudence Adm, 2014-04-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2011.226

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2011.226 du 2 avril 2014

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2011.226 del 2 aprile 2014

Regeste

L'application d'une clause d'esthétique positive doit faire l'objet d'une motivation sérieusement justifiée, reposant sur des critères objectifs et systématiques. Une décision n'exposant pas concrètement en quoi une antenne de téléphonie mobile ne s'intègre pas harmonieusement dans un site est insuffisamment motivée, ce qui constitue une violation du droit d'être entendu. Cette violation du droit d'être entendu ne peut pas être réparée lors de la procédure de recours. En effet, compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont les communes disposent dans le domaine des constructions, et plus particulièrement en ce qui concerne l'esthétique, l'autorité de recours ne peut revoir leurs décisions que sous l'angle de l'excès ou de l'abus du pouvoir d'appréciation, et non en opportunité. En zone à bâtir, l'opérateur a droit à l'octroi de l'autorisation de construire lorsque l'antenne est conforme à l'affectation de la zone, que le terrain est équipé, que le projet est conforme à la législation en matière de protection de la nature et du paysage et qu'enfin, le droit de l'aménagement du territoire et de la police sur les constructions est respecté. L'autorité d'octroi du permis de construire ne peut pas refuser la demande de l'opérateur au motif que l'antenne ne correspondrait pas à un réel besoin, qu'elle pourrait être placée sur le mât existant d'un autre opérateur ou qu'il existerait des sites mieux adaptés ailleurs. Les antennes sont des installations d'infrastructure puisqu'elles permettent à la population de bénéficier de prestations en matière de télécommunication. Elles sont donc conformes à la zone à bâtir, que cela soit la zone industrielle, la zone artisanale ou encore la zone résidentielle.

Volltext

A.

Le 13 avril 2011, la société X. S.A (ci-après: la société, respectivement la recourante) a déposé une demande de permis de construire pour l'implantation d'une nouvelle station de communication mobile en toiture du bâtiment situé sur l'article [a] du cadastre de A., []. Selon le plan d'aménagement de la localité de A., sanctionné le 20 mars 2000, cette parcelle est située en zone du centre, qui correspond au noyau ancien du village de A. (art. 8.1 du règlement d'aménagement communal, ci-après: RA). La demande était accompagnée d'une fiche de données spécifique au site concernant les stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil (WLL) au sens de l'article 11 et de l'annexe 1, chiffre 6 de l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non-ionisant (ORNI), du 23 décembre 1999.

La mise à l'enquête de ce projet n'a pas suscité d'opposition. Le 15 juillet 2011, le projet a fait l'objet d'un préavis de synthèse favorable du service de l'aménagement du territoire (ci-après: SCAT), qui reproduisait notamment le préavis du service de l'énergie et de l'environnement (ci-après : SENE) au sujet de la protection contre les rayonnements non-ionisants.

B.

Le 17 août 2011, le Conseil communal de l'ancienne commune de A. ([]) a décidé de "préaviser négativement" le projet. Il s'est référé à l'article 9.2 RA, selon lequel sont admises en zone du centre l'habitation et les activités commerciales, artisanales et tertiaires compatibles avec l'habitation, pour autant qu'elles ne provoquent pas de gêne significative pour le voisinage ni ne portent préjudice au caractère et à l'aspect de la zone. Il a également cité l'article 2.1 du règlement communal des constructions (ci-après : RC), sanctionné le 7 mars 2007, qui exige que les constructions et installations répondent aux exigences d'une architecture de qualité tant intérieure qu'extérieure et qu'elles tiennent compte de leur environnement naturel ou bâti, notamment par rapport aux caractéristiques historiques, artistiques ou culturelles de la localité, du quartier, de la rue.

Il a considéré que l'antenne de téléphonie mobile projetée ne "[s'intégrait] pas de manière harmonieuse au sein de la zone précitée et [portait] préjudice à son caractère actuel". Il a estimé que par son aspect, cette installation provoquerait une gêne significative pour son voisinage.

Le 30 août 2011, il a notifié à la société une décision identique à celle du 17 août 2011 annulant cette dernière, qui n'avait pas été envoyée en recommandé.

C.

Le présent recours est dirigé contre la décision du 17 août 2011, remplacée par celle du 30 août 2011. La société commence par invoquer un défaut de motivation de la décision communale, en alléguant que celle-ci ne permet ni de déterminer pour quelles raisons ou quels critères l'antenne ne s'intègre pas de manière harmonieuse à la zone ou porte préjudice au caractère actuel de celle-ci, ni de définir quels sont les éléments de "l'aspect" de l'antenne qui provoquent une gêne significative pour le voisinage. A son avis, la décision attaquée, fondée exclusivement sur des clauses d'esthétique laissant un large pouvoir d'appréciation à l'autorité, aurait dû être motivée de manière détaillée.

Le refus de l'autorité intimée portant uniquement sur des motifs d'esthétique, la recourante part du principe que la conformité de son projet à l'ensemble des autres dispositions du droit de la construction, ainsi qu'à l'ORNI, est admise. En ce qui concerne l'esthétique, la recourante passe en revue différents critères, démontrant selon elle que son projet ne porte atteinte à l'aspect du site. Elle cite ainsi la situation de la localité de A. dans la vallée, de même que la hauteur et les caractéristiques du bâtiment sur lequel l'antenne doit être installée, susceptibles de réduire l'impact visuel de l'installation. Elle se réfère en outre à la couleur grise du mât supportant l'antenne, ainsi qu'à l'absence d'opposition des voisins, et dépose des photographies des bâtiments voisins, qui établissent à son avis une absence d'unité architecturale dans le quartier. Relevant que seul l'article 9.2 RA est applicable, puisque l'article 2.1 RC reprend le texte de dispositions contenues dans la loi sur les constructions (LConstr), du 25 mars 1996, et n'a donc aucune portée propre, elle estime que le refus de l'autorité communale repose sur des sentiments subjectifs et vide de sa substance la réglementation applicable à la zone du centre. En effet, l'antenne litigieuse n'enlaidit pas le quartier et n'a que très peu d'impact pour le voisinage.

La recourante rappelle enfin que selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il existe un droit à l'octroi d'une autorisation de construire lorsque l'installation projetée est conforme à la zone et respecte les exigences légales et réglementaires. Elle souligne que l'antenne

litigieuse est rendue nécessaire par l'évolution de la technologie, puisque la région de A. ne dispose à ce jour d'aucune antenne UMTS, à savoir d'une technologie qui va remplacer la technologie GSM et permettre à un grand nombre de données de transiter au même moment.

Elle conclut principalement à l'annulation de la décision attaquée et à ce que le permis de construire lui soit octroyé pour l'installation d'une antenne de communication mobile sur l'article [a], subsidiairement à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de la cause au Conseil communal pour nouvelle décision au sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens.

D.

Le Conseil communal de l'ancienne commune de A. a formulé des observations le 8 novembre 2011, en concluant implicitement au rejet du recours. Il se dit conscient du fait que le quartier concerné "ne présente pas de prime abord un ensemble architectural des plus harmonieux" et déclare qu'il ne souhaite pas le dénaturer davantage par l'adjonction d'une antenne de téléphonie mobile. Il dépose des photographies établissant que, contrairement à ce qu'affirme la recourante, l'antenne sera visible depuis les parties urbanisées du village de A., tant depuis l'est que depuis l'ouest ou le nord. Il explique enfin qu'il est de son devoir de défendre les intérêts des propriétaires du village, bien que ceux-ci ne se soient pas opposés au projet, car le simple fait d'installer l'antenne litigieuse entraînera une diminution de la valeur immobilière de leurs propriétés.

Considérant en droit:

1.

Déposé dans les formes et délais légaux, le recours doit être déclaré recevable. Le délai de recours est respecté que l'on considère la décision datée du 17 août 2011 ou celle datée du 30 août 2011 (art. 34, al. 1 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979).

2.

2.1.

Le droit de l'administré à obtenir une décision motivée, garanti par le droit d'être entendu dérivant de l'article 29, alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.), du 18 avril 1999, a pour corollaire l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision. L'administré doit connaître les motifs d'une décision administrative afin de pouvoir la comprendre et l'attaquer utilement s'il y a lieu, tandis que l'autorité de recours en a besoin pour pouvoir exercer son contrôle (RJN 1998, p. 179; arrêt du Tribunal administratif cantonal du 4 novembre 2010, référence: TA 2007.311, consid. 4).

2.2.

Pour répondre à ces exigences, il suffit, selon la jurisprudence, que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. En revanche, il y a violation du droit d'être entendu si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner et de traiter les faits pertinents (ATF 133 III 439 consid. 3.3; ATF 126 I 102; ATF 122 IV 8; RJN 1987, p. 259 et toutes les références citées). L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de

preuve et griefs invoqués par les parties, mais elle peut au contraire se limiter à ceux qui lui paraissent pertinents (ATF 133 I 270 consid. 3.1; 130 II 530 consid. 4.3; 126 I 97 consid. 2b; ATF du 23 avril 2008, référence: 5A_664/2007, consid. 2.1.1).

D'après le Tribunal fédéral, plus l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation, plus il convient de fixer des exigences strictes à la motivation. Cela est également le cas lorsque la décision porte gravement atteinte à un droit constitutionnel de l'intéressé, lorsque la situation est particulièrement complexe ou lorsqu'il s'agit d'une dérogation à une règle générale. Cependant, d'une manière générale, l'étendue de l'exigence de motiver la décision dépend de l'objet de celle-ci, des moyens invoqués par les parties et des circonstances du cas (TA 2007.311, consid. 4; ATF 127 V 431, consid. 2b/cc et toutes les références citées).

3.

3.1.

L'aspect esthétique d'une construction doit être examiné sur la base de critères objectifs et non en fonction d'une perception ou d'un sentiment architectural subjectif. Il faut ainsi prendre pour règle des conceptions largement répandues, ayant, dans une certaine mesure, une valeur générale (arrêt de la Cour de droit public du 6 juillet 2012, référence: CDP 2011.316, consid. 3b; Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 388ss et toutes les références citées). Selon la jurisprudence, la question de l'intégration d'une construction ou d'une installation à l'environnement bâti dans un site ne doit pas être résolue en fonction du sentiment subjectif de l'autorité, mais selon des critères objectifs et systématiques; en tous les cas, l'autorité compétente doit indiquer les raisons pour lesquelles elle considère qu'une construction ou une installation serait de nature ou non à enlaidir le site. L'application d'une clause d'esthétique ne doit pas aboutir à ce que, de façon générale, la réglementation sur les zones en vigueur soit vidée de sa substance (ATF du 22 février 2012, référence: 1C_506/2011; Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert, op.cit., p. 388ss et toutes les références citées).

3.2.

En ce qui concerne l'impact esthétique d'une construction, les autorités locales disposent d'un large pouvoir d'appréciation, auquel l'autorité de recours ne peut substituer sa propre appréciation (RJN 1990, p. 182; 1989, p. 240; ATF 132 II 408, consid. 4.3; 1P.678/2004, consid. 4; 1C_506/2011, consid. 3.4 et 3.5 et toutes les références citées). C'est le cas notamment lorsqu'il s'agit de savoir si une construction ou une installation est de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue (ATF du 22 février 2012, référence: 1C_506/2011 et les références citées).

3.3.

L'article 2.1 RC invoqué par le Conseil communal est rédigé dans les mêmes termes que l'article 7, alinéas 1 et 2 LConstr, applicable sur le territoire de toutes les communes en vertu de ladite loi. On peut donc, en l'occurrence, se référer indifféremment à l'une ou l'autre de ces dispositions. Telles qu'elles sont rédigées, ces prescriptions doivent être qualifiées de clauses d'esthétique positives, dans la mesure où elles exigent que les constructions soient conçues de manière à atteindre un effet d'ensemble satisfaisant et posent donc des exigences plus sévères que la simple interdiction d'un enlaidissement du site concerné. Même si une construction répond, notamment par ses dimensions, aux prescriptions prévues pour la zone où elle se trouve, elle doit être conçue de telle façon qu'elle permette d'atteindre un effet

d'ensemble satisfaisant. La clause générale positive est donc plus incisive qu'une clause dite négative interdisant un enlaidissement du site concerné. Ses critères, plus sévères, doivent donc être sérieusement justifiés (Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert, op. cit., p. 389 et les références citées ; ATF 114 Ia 343, consid. 4b et toutes les références citées).

4.

4.1

Selon l'article 8.1 RA, les prescriptions s'appliquant à la zone du centre de A. ont pour but de préserver le caractère architectural et esthétique de l'ancien village et de renforcer la fonction de centralité. Or, le Conseil communal s'est contenté d'affirmer dans la décision attaquée que l'antenne litigieuse ne s'intégrait pas de manière harmonieuse dans la zone du centre et portait préjudice au caractère actuel de celle-ci. Or, compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont disposent les communes dans l'application des clauses d'esthétique, le Conseil communal aurait dû expliquer comment cette conclusion s'était imposée. A cet effet, il aurait dû examiner concrètement la situation au regard de l'ensemble des circonstances, en prenant notamment en considération l'affectation de la zone, la proximité des habitations, la nature de la vue qu'elles ont sur le projet, ainsi que la valeur du site ou de l'environnement bâti et le degré d'urbanisation du secteur touché (arrêt du Tribunal administratif vaudois du 26 octobre 2005, référence : AC.2004.0094, consid. 3). En d'autres termes, afin de satisfaire à l'exigence de motivation de la décision, le Conseil communal aurait dû donner une description du quartier, des constructions déjà présentes et des autres caractéristiques du site. En outre, il aurait dû indiquer en quoi les éléments du projet (par exemple au niveau de sa forme, de ses dimensions et de sa couleur) s'harmonisent ou non avec le site.

4.2.

La même conclusion s'impose en ce qui concerne l'application de l'article 9.2 RA, qui exige que les constructions ne portent pas préjudice au caractère et à l'aspect de la zone du centre, même si cette clause, compte tenu de sa formulation, paraît a priori moins exigeante que les clauses d'esthétique positives contenues aux articles 7 LConstr. et 2.1 RC.

Dans ces conditions, force est de constater que la décision du Conseil communal n'est pas suffisamment motivée pour permettre à la recourante de se prévaloir d'un éventuel abus ou excès du pouvoir d'appréciation de la commune et à l'autorité de céans de se déterminer à ce sujet. Par conséquent, le droit d'être entendu de la recourante n'a pas été respecté.

5.

5.1.

Le droit d'être entendu offre une garantie de nature formelle, c'est-à-dire que sa violation entraîne en principe l'annulation de la décision (ATF 132 V 387, consid. 5.1). Une violation du droit d'être entendu peut exceptionnellement être réparée lorsque l'autorité de décision a pris position sur les arguments décisifs dans le cadre des échanges d'écritures de la procédure de recours et que l'administré a eu la possibilité de s'expliquer librement devant une autorité de recours dont la cognition est aussi étendue que celle de l'autorité inférieure (ATF 133 I 201, consid. 2.2; ATF 130 II 530, consid. 7.3). La Cour de droit public a récemment rappelé que lorsqu'aucune loi spécifique n'étend le pouvoir d'examen de l'autorité de recours à l'inopportunité de la décision prise, la violation du droit d'être entendu ne peut, en règle générale, pas être réparée par le dépôt d'un recours devant l'autorité

administrative hiérarchiquement supérieure. Il a précisé que raisonner autrement reviendrait à généraliser une pratique qui doit rester l'exception (CDP.2009.121, consid. 3a). Dans le domaine des constructions, l'autorité de recours doit limiter son pouvoir d'intervention à l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation (art. 33, litt. a LPJA, du 27 juin 1979).

5.2.

En l'occurrence, le Conseil communal a fourni quelques compléments dans ses observations du 8 novembre 2011. Il a déclaré qu'il cherchait à éviter de dénaturer davantage un site n'étant déjà pas des plus harmonieux. Cependant, il n'a pas décrit concrètement le site, ni expliqué en quoi l'antenne litigieuse pouvait le dénaturer.

Le Conseil communal a par ailleurs produit des photographies censées démontrer la visibilité de l'antenne depuis les parties urbanisées du village. Toutefois, au vu de la jurisprudence qui vient d'être citée, l'autorité de céans ne peut se permettre de tenir compte de cet élément pour une éventuelle réparation de la violation du droit d'être entendu de la recourante.

6.

A toutes fins utiles, il convient de préciser ce qui suit en ce qui concerne la perte de valeur immobilière des propriétés voisines invoquée par le Conseil communal dans ses observations : cette éventuelle diminution ne saurait être examinée dans le cadre de la procédure de permis de construire. En effet, selon la jurisprudence, cette question relève du droit civil et n'est pas l'objet d'une procédure d'autorisation de construire (ATF du 25 juin 2007, référence: 1A.4/2007, consid. 5).

7.

7.1.

Au vu de ce précède et en vertu de l'article 44, alinéa 2 LPJA, le recours doit être admis, la décision attaquée annulée et la cause renvoyée à la commune pour nouvelle décision au sens des considérants.

Il appartiendra à la commune de rendre une nouvelle décision sur l'esthétique du projet litigieux, en la motivant suffisamment en fonction des éléments précités.

A toutes fins utiles, il convient de rappeler qu'en zone à bâtir, l'opérateur a droit à l'octroi de l'autorisation de construire lorsque l'antenne est conforme à l'affectation de la zone (art. 22, al. 2, litt. a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979), que le terrain est équipé (art. 22, al. 2, litt. b LAT), que le projet est conforme à la législation en matière de protection de la nature et du paysage et qu'enfin, le droit de l'aménagement du territoire et de la police sur les constructions est respecté. Il en découle que l'autorité d'octroi du permis de construire ne peut pas refuser la demande de l'opérateur au motif que l'antenne ne correspondrait pas à un réel besoin, qu'elle pourrait être placée sur le mât existant d'un autre opérateur ou qu'il existerait des sites mieux adaptés ailleurs (Esseiva, ORNI et téléphonie mobile: la jurisprudence s'est multipliée, in Journées suisses du droit de la construction, Fribourg 2007, p. 118, ATF du 23 novembre 2009, référence: 1C_13/2009, consid. 6).

Les antennes sont des installations d'infrastructure puisqu'elles permettent à la population de bénéficier de prestations en matière de télécommunication. Elles sont donc conformes à la zone à bâtir, que cela soit la zone industrielle, la zone artisanale ou encore la zone

résidentielle. Il est en outre admis qu'une antenne n'implique pas une activité commerciale ou artisanale. En zone résidentielle, l'autorisation de construire ne peut ainsi pas être refusée parce que l'antenne serait susceptible d'entraîner des activités gênantes (Esseiva, op. cit., p. 119).

En fonction du résultat de l'examen concret de l'examen du projet qu'il aura effectué sous l'angle de l'esthétique, le Conseil communal devra également examiner le projet à la lumière des principes qui viennent d'être rappelés, en tenant compte du préavis du SCAT.

7.2.

Vu l'issue du recours, il sera statué sans frais, les autorités communales n'en payant pas (art. 47, al. 2 LPJA). L'avance de frais de Fr. 550.■ versée par la recourante lui sera restituée.

7.3.

Vu le sort de la cause, la recourante, qui a fait appel à un mandataire, aura droit à une indemnité de dépens (art. 48, al. 1 LPJA).

Selon l'article 60, alinéa 2 du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, les dépens sont fixés dans les limites prévues par ledit tarif, en fonction du temps nécessaire à la cause, de sa nature, de son importance, de sa difficulté, du résultat obtenu ainsi que de la responsabilité encourue par le représentant.

En application de l'article 66, alinéa 1 TFrais, le mandataire de la recourante a été prié de déposer un état de ses honoraires et frais, ce qu'il a fait le 14 mars 2014. Son mémoire annonce des frais de Fr. 2'900.■ pour la tenue de trois conférences, l'étude du dossier, des recherches juridiques, ainsi que la rédaction du recours et celle de correspondances. Le temps consacré à ces diverses prestations n'est pas indiqué. Au tarif horaire de Fr. 250.■ usuellement appliqué pour la fixation des dépens (arrêt du 7 juin 2013 de la Cour de droit public du Tribunal cantonal, référence: CDP.2013.56, consid. 4), le montant des honoraires indiqué par le mandataire représente un temps de travail d'un peu plus de 11 heures. Le temps de travail généralement admis pour la rédaction d'un recours est de 4 heures, en particulier lorsque le mandataire est déjà intervenu devant une autorité inférieure (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 10 juin 2011, référence: CDP.2010.142, consid. 5). En l'occurrence, il ne ressort pas du dossier que le mandataire connaissait ce dernier pour être intervenu avant la rédaction du recours. Ce mandataire a adressé à l'autorité de céans un mémoire de recours de 7 pages et un courrier, sans avoir à participer à des actes d'instruction particuliers.

Au vu de ce qui précède, tout bien considéré et compte tenu de la difficulté de la cause, l'indemnité de dépens sera fixée à Fr. 2'000.■, soit 8 heures de travail, auxquelles s'ajoutent les frais totaux de Fr. 108.10.■ annoncés par le mandataire, ainsi que la TVA à 8%, ce qui conduit à un montant total de Fr. 2'276.75.■. Cette indemnité sera mise à la charge du Conseil communal.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Le recours de X. SA contre la décision du 30 août 2011 du Conseil communal de A., [], est admis;

2.Ladite décision est annulée et la cause est renvoyée au Conseil communal pour nouvelle décision au sens des considérants;

3.La présente décision est rendue sans frais;

4.L'avance de frais de Fr. 550.■ versée par la recourante lui est restituée;

5.Une indemnité de dépens de Fr. 2'276.75.■ est allouée à la recourante, à la charge du Conseil communal.

Neuchâtel, le 2 avril2014

Au nom du Conseil d'État:

Le président, La chancelière,

L. Kurth S. Despland

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