

VD_OMNI AC.1999.0153 vom 26. Oktober 2000

VD Tribunal cantonal, 2000-10-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1999.0153

FR: VD_OMNI AC.1999.0153 du 26 octobre 2000

IT: VD_OMNI AC.1999.0153 del 26 ottobre 2000

Regeste

GUIGOZ André c/ La Tour-de-Peilz | L'ORNI est conforme à la LPE, notamment en ce qui concerne le principe de prévention.

Erwägungen

E. 1

al. 1 LPE), ces atteintes pouvant notamment être provoquées par des rayons (art. 7 al. 1 LPE). Pour déterminer à partir de quel seuil les atteintes sont nuisibles ou incommodantes au sens de l'art. 1er al. 1 LPE, le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance des valeurs d'immission (art. 13 al. 1 LPE). S'agissant des rayons non ionisants, le Conseil fédéral a mis en oeuvre l'art. 13 LPE en éditant l'ORNI le 23 décembre 1999; cette ordonnance est entrée en vigueur le 1er février 2000. bb) Pour qu'une installation soit conforme à la LPE, il ne suffit pas que les valeurs limites d'immission soient respectées; il faut encore examiner si le principe de prévention résultant des art. 1 al. 2 et 11 al. 2 LPE n'exige pas que des limitations supplémentaires soient imposées à l'exploitant. Le principe de prévention postule que les atteintes qui ne sont pas nuisibles ou incommodantes, mais qui pourraient le devenir, soient réduites à titre préventif assez tôt (art. 1 al. 2 LPE). Il implique que, indépendamment des nuisances existantes, les immissions soient limitées à titre préventif dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation, pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE). A la base de ce principe se trouve notamment l'idée qu'il faut éviter les risques sur lesquels il n'est pas possible d'avoir une vue d'ensemble. Ce principe crée une marge de sécurité, qui tient compte de l'insécurité quant aux effets à long terme des nuisances sur l'environnement (JT 93 I 462 consid. 6a). b) S'agissant des rayons non ionisants, l'Office fédéral de l'environnement des forêts et du paysage (OFEF) et le Conseil fédéral ont été confrontés aux incertitudes scientifiques concernant les effets de ces rayons, notamment à long terme. Comme l'indique le rapport explicatif de l'OFEF du 23 décembre 1999 relatif au projet d'ORNI, le concept suivant a été finalement mis en place pour respecter les exigences de la LPE : - des valeurs limites d'immission ont été prévues, correspondant à celles qui ont été publiées par la Commission internationale pour la protection contre le rayonnement non ionisant (ICNIRP). Ces valeurs concernent les effets thermiques. Elles se fondent sur des effets qui présentent un risque pour la santé et qui ont pu être reproduits de manière répétée dans des investigations expérimentales. Elles permettent d'éviter avec certitude certaines atteintes qui ont été prouvées. Elles ne permettent en revanche pas de respecter les exigences de la LPE, qui demande que les valeurs limites d'immission répondent non seulement à l'état de la science, mais aussi à l'état de l'expérience (voir à cet égard rapport du 23 décembre 1999 de l'OFEF, p. 6 et 7); - une limitation préventive des émissions a été prévue au moyen de valeurs limites des installations. Ces dernières ont pour but de combler

les lacunes des valeurs limites d'immission évoquées ci-dessus. Elles sont orientées vers l'avenir en ce sens qu'elles ont pour objectif de maintenir dès à présent les risques d'effets nuisibles, qui ne peuvent être que présumés ou qui ne sont pas encore prévisibles, aussi bas que possible. Ces valeurs limites visent notamment à assurer le respect de l'art. 11 al. 2 LPE dans la mesure où elles fixent la valeur limite de l'installation aussi basse que le permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation tout en demeurant économiquement supportables. Ces valeurs limites tiennent également compte du fait que les immissions de plusieurs installations peuvent se cumuler, ce qui implique de s'assurer, par une limitation suffisamment sévère des émissions de chacune des installations, que la valeur limite d'immission ne soit pas dépassée en cas de recouvrement des rayonnements. Ces valeurs n'ont pas à être respectées partout, mais elles doivent impérativement l'être dans les lieux à utilisation sensible (voir à cet égard rapport explicatif du 23 décembre 1999 de l'OFEFP, p. 7 et 8). c) Sur la base de ce qui précède, force est de constater que l'ORNI respecte les exigences de la LPE s'agissant du principe de prévention. La conformité de l'ORNI à la LPE a d'ailleurs été expressément confirmée par le Tribunal fédéral (arrêt I. et crts c/ S. du 30 août 2000, non encore publié) Au surplus, il résulte du dossier et des déterminations du service cantonal spécialisé que les deux projets respectent nettement la valeur limite de l'installation, soit la valeur la plus stricte destinée à garantir le respect du principe de prévention. A fortiori, ils respectent les valeurs limites d'immission fixées par l'ORNI. d) En présence de deux projets d'installation, le principe de la prévention implique en principe que l'autorité choisisse celui qui provoque le moins de nuisances. Dans le cas d'espèce, sur la base notamment de l'avis de son assesseur spécialisé, le tribunal arrive à la conclusion qu'il n'existe pas de différence significative entre les deux installations s'agissant des émissions et immissions de rayons non ionisants. Dans la mesure où les valeurs limites particulièrement strictes posées par l'ORNI sont respectées dans les deux cas, le principe de prévention n'obligeait par conséquent pas la municipalité à n'autoriser qu'une seule des installations litigieuses. Lors de l'audience, le conseil de la constructrice a déclaré, en substance, que cette dernière n'utilisera qu'un seul des deux permis octroyés par la municipalité en se réservant de choisir l'un ou l'autre. Pour sa part, le conseil de la municipalité a précisé qu'il résulte implicitement du second permis délivré qu'un seul permis pourra être utilisé, au choix de la constructrice. Le tribunal prend par conséquent acte que la constructrice n'utilisera qu'un seul des permis de construire dont elle dispose, à son choix. 5.

Le recourant critique l'absence dans le RPE de normes régissant la construction dans la zone d'utilité publique. Il fait valoir à cet égard que, selon le Tribunal fédéral, une zone de constructions doit être définie dans ses composants essentiels, à savoir comprendre des règles sur la destination et la dimension des bâtiments, les distances aux limites ainsi que sur le coefficient d'occupation du sol. L'art. 47 RPE relatif à la zone de construction d'utilité publique a la teneur suivante: "Cette zone est destinée aux constructions et aménagement d'utilité publique. La municipalité fixe les conditions de réalisation, en tenant compte du caractère de l'environnement. Elle prend l'avis de la commission d'urbanisme." Dans un arrêt relatif à la construction d'un bâtiment scolaire de quatre niveaux comprenant notamment un abri de protection civile, une salle de gymnastique avec des tribunes pouvant accueillir 200 personnes et cinq salles de classe (arrêt non publié du 15 octobre 1992 B. et M. c/ Commune de S.), le Tribunal fédéral a relevé qu'une réglementation communale comprenant uniquement des règles sur la distance à respecter entre les bâtiments et à la limite de propriété, à l'exclusion de toute disposition sur le volume et la hauteur des bâtiments, n'est probablement pas conforme au droit fédéral.

Selon le Tribunal fédéral, dans ce cas, la décision municipale équivaut matériellement à une mesure d'aménagement rendue sur la base de critères qui auraient dû être définis dans le cadre de l'élaboration du plan d'affectation communal. A la lumière de cette jurisprudence, la réglementation communale serait manifestement insuffisante si l'on était en présence d'une construction telle qu'un bâtiment scolaire. Pour une construction de ce type, la municipalité devrait probablement remédier à l'insuffisance de la réglementation générale en adoptant un plan spécial. Dans le cas d'une installation de téléphonie mobile, des règles sur la distance entre bâtiments et à la limite de propriété ainsi que sur la volumétrie ne sont pas nécessaires. La question est plus délicate s'agissant des règles fixant la hauteur maximale: en effet, la hauteur d'un mât d'éclairage ou d'un mât destiné à recevoir une antenne de télécommunications a des incidences sur le paysage et pourrait porter atteinte aux intérêts des voisins. Il n'apparaît pas pour autant indispensable de prévoir, pour cette seule hypothèse, des dispositions fixant de manière stricte la hauteur maximale: par rapport à un bâtiment, l'impact d'un mât sur le paysage et sur la vue depuis les propriétés voisines est en effet beaucoup moins important et l'on peut par conséquent admettre que la hauteur admissible soit fixée de cas en cas par la municipalité. Dans le cas d'espèce, l'absence dans le RPE de règles sur la destination et la dimension des bâtiments, sur les distances aux limites et sur le coefficient d'occupation du sol ne porte ainsi pas à conséquence. En outre, il serait manifestement disproportionné d'exiger l'élaboration d'un plan spécial. 6.

L'absence de règles sur la hauteur maximale dans la réglementation communale donne plus d'importance aux dispositions générales sur l'esthétique des constructions, qui ont alors pour fonction de compléter cette réglementation. Ces normes donnent ainsi un contenu concret à la réglementation de la zone (voir TA, arrêt AC 98/0005 du 30 avril 1999, consid. 2 et références citées). C'est dans ce cadre qu'il convient d'examiner le moyen du recourant relatif à l'impact des installations litigieuses sur le paysage. A cet égard, le recourant fait valoir que l'autorité compétente aurait dû assurer une coordination avec les installations du même type existant à proximité afin d'éviter une prolifération inutile d'antennes de télécommunication. a) Parmi les dispositions générales sur l'esthétique des constructions figure l'art. 52 RPE qui stipule ce qui suit : "La Municipalité peut prendre toutes mesures pour éviter l'enlaidissement du territoire communal. Les entrepôts et dépôts, ouverts à la vue du public, sont interdits. La Municipalité peut imposer, le long des voies publiques ainsi que le long des limites de propriété la plantation de rideaux d'arbres, de haies et autres aménagements jugés équivalents au point de vue esthétique. La Municipalité interdit toute construction de nature à compromettre l'harmonie d'un site naturel, d'un quartier, d'une place publique ou d'une rue, ou de nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou pittoresque. Avant de prendre une telle décision, la Municipalité prend l'avis de la Commission d'urbanisme." Cette formulation correspond dans les grandes lignes à celle de l'art. 86 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC) dont la teneur est la suivante : "La municipalité veille à ce que les constructions, quelle que soit leur destination, ainsi que les aménagements qui leur sont liés, présentent un aspect architectural satisfaisant et s'intègrent à l'environnement. Elle refuse le permis pour les constructions ou les démolitions susceptibles de compromettre l'aspect et le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue, ou de nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou culturelle." Un projet de construction peut être interdit sur la base des deux dispositions susmentionnées même s'il est conforme aux autres dispositions cantonales et communales qui lui sont applicables en matière de police des constructions. Mais il faut alors que les possibilités de construire réglementaires

apparaissent déraisonnable et irrationnelle; tel est par exemple le cas lorsque le projet de construction est de nature à porter atteinte à un site digne de protection ou que sa réalisation peut mettre en péril les qualités esthétiques remarquables d'un bâtiment ou d'un ensemble de bâtiments (ATF 114 Ia 346 consid. b; 101 Ia 223 consid. 6c) L'autorité communale dispose à cet effet d'un pouvoir d'appréciation relativement important (ATF 115 Ia 118-119 consid. 3d) et le pouvoir d'examen du tribunal est limité à un contrôle en légalité de la décision communale (art. 36 lit. a LJPA). Cependant, lorsque la clause générale d'esthétique n'a pas pour seul but d'assurer l'intégration de nouvelles constructions et donne un contenu concret à la réglementation de la zone, comme c'est le cas en l'espèce, le pouvoir d'examen du tribunal s'étend à l'opportunité en application de l'art. 33 al. 3 lit. b LAT (TA, arrêt AC 98/0005 du 30 avril 1999 et références citées). Ledit pouvoir d'examen ne permet toutefois pas au tribunal de substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité communale : il implique seulement de vérifier si l'autorité de première instance est restée dans les limites d'une pesée correcte et consciencieuse de tous les intérêts à prendre en considération (ATF 114 Ia 247-248 consid. 2b; 107 Ia 38 consid. 3c) . b) Les deux mâts prévus se substitueraient à des mâts d'éclairage existants, dont la hauteur serait augmentée d'environ 10 m pour l'un et d'environ 5 m pour l'autre. Tous deux se situeraient dans un secteur largement urbanisé et sans valeur paysagère particulière. La vision locale a également permis de constater que les installations litigieuses se situeraient l'une et l'autre au nord de la propriété du recourant, à un endroit où la vue n'a pas d'intérêt particulier. La vue dont le recourant dispose au sud sur le lac et sur les montagnes ne serait en revanche pas affectée. c) La concession attribuée à la constructrice exige une couverture de 95 % de la population suisse et de 55% du territoire à fin 2002. Pour respecter ces exigences, la constructrice est soumise à des impératifs techniques s'agissant de la localisation de ses antennes: c'est ainsi la portée de chaque antenne et la topographie locale qui déterminent la distance à laquelle doit s'implanter l'antenne suivante. Afin de coordonner ces impératifs techniques et les exigences en matière de protection du paysage et d'aménagement du territoire, les trois opérateurs bénéficiant d'une concession en matière de téléphonie mobile ainsi que le département des infrastructures et le département de la sécurité et de l'environnement ont signé une convention visant à coordonner la construction des différentes antennes sur le territoire du Canton de Vaud. Sur la base de cette convention, le SEVEN, qui a connaissance des installations projetées par chaque opérateur, vérifie si les exigences en matière de coordination sont respectées. Dans le cas d'espèce, le SEVEN a confirmé que ces exigences sont respectées en précisant qu'aucune autre installation n'existe ou n'est prévue à moins de 100 mètres des deux sites retenus. Vu ce qui précède, le moyen du recourant relatif à l'atteinte portée au paysage en relation notamment avec les exigences en matière de coordination avec les autres installations de téléphonie mobile doit également être écarté.

7. A titre supplétif, le recourant fait valoir que, en l'absence de règles précises dans le RPE, les installations litigieuses devraient être examinées sous l'angle de l'art. 135 LATC qui concerne les territoires ou fractions de territoire d'une commune qui ne sont pas régis par un plan d'affectation ou un règlement. Il prétend que ces installations ne sont pas admissibles dans la mesure où elles dépassent la hauteur maximale de 11 m prévue à l'art. 135 al. 2 lit. c LATC. L'art. 135 LATC prévoit que les territoires ou fractions de territoire d'une commune qui ne sont pas régis par un plan d'affectation ou un règlement comprennent, d'une part, le périmètre de localité et, d'autre part, le territoire agricole. Constitue le périmètre de localité l'aire délimitée par une ligne entourant à une distance de 50 m les bâtiments extérieurs d'une localité (ville, village ou hameau). A l'intérieur de ce

périmètre, les constructions sont autorisées selon certaines règles. Parmi celles-ci figure l'exigence selon laquelle les constructions ne peuvent comprendre plus de trois niveaux habitables, ni excéder la hauteur de 11 m à la corniche (art. 135 al. 2 lit. c LATC). Dans le cas d'espèce, l'art. 135 LATC n'apparaît pas applicable dès lors que l'on se trouve dans un secteur régi par un plan d'affectation et un règlement. Au surplus, comme l'indique la référence aux niveaux habitables et à la corniche, l'art. 135 al.

E. 2

LATC vise la construction de véritables bâtiments et non pas un ouvrage tel qu'un mât. Si on suivait le recourant, tous les mâts d'éclairage d'une hauteur supérieure à 11 m. et biens d'autres installations analogues auraient été édifiées en violation du droit : or, telle n'a certainement pas été la volonté du législateur cantonal. 8. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet des deux recours. L'arrêt sera rendu aux frais du recourant, qui doit des dépens à la constructrice et à la municipalité, qui toutes deux ont consulté un mandataire professionnel. Il y lieu d'allouer des dépens plus importants à la constructrice dans la mesure où son mandataire est intervenu dans le cadre des procédures relatives aux deux sites retenus, ce qui n'est pas le cas du mandataire de la municipalité.

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