

## **VD\_OMNI AC.2001.0219 vom 16. August 2002**

VD Tribunal cantonal, 2002-08-16, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2001.0219](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2001.0219)

FR: VD\_OMNI AC.2001.0219 du 16 août 2002

IT: VD\_OMNI AC.2001.0219 del 16 agosto 2002

### **Regeste**

MEYLAN Olivier et consorts c/Municipalité du Lieu | La clause d'esthétique ne justifie pas l'interdiction d'une installation de téléphonie mobile comprenant un abri technique et un mât haut de 20 m en zone d'utilité publique.

### **Erwägungen**

#### **E. 37**

al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et procédure administratives (LJPA), le droit de recours appartient à toute personne qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Si certains recourants habitent a priori trop loin des lieux pour être considérés comme fondés à agir au sens de la disposition précitée, d'autres en revanche disposent indiscutablement de la légitimation active : il se justifie donc d'entrer en matière sur le fond du litige. 2. Selon l'art. 36 LJPA, le pouvoir d'examen du Tribunal administratif s'étend à la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lit. a), à la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents (lit. b), ainsi qu'à l'opportunité si la loi spéciale le prévoit (lit. c). Cette dernière hypothèse n'est pas réalisée en l'espèce. Commet un excès de son pouvoir d'appréciation l'autorité qui sort du cadre de sa liberté d'appréciation en usant d'une faculté qui ne lui appartient pas, par exemple en optant pour une solution différente de celles qui s'offrent à elle; on peut également ajouter l'hypothèse d'un excès de pouvoir négatif visant le cas de l'autorité qui, au lieu d'utiliser sa liberté d'appréciation, se considère comme liée (voir notamment A. Grisel, *Traité de droit administratif*, 1984, vol. I, p. 333). L'abus de pouvoir, en droit suisse, vise deux cas : l'expression est tout d'abord synonyme de détournement de pouvoir (on désigne ainsi l'acte accompli par l'autorité dans les limites de ses attributions, mais pour des motifs étrangers à ceux dont elle doit s'inspirer); mais elle peut également être comprise plus largement, soit dans le sens d'un comportement arbitraire ou recouvrant une violation manifeste de certains droits ou principes constitutionnels (voir notamment TA, arrêts AC 99/0199 du 26 mai 2000, AC 99/0047 du 29 août 2000, AC 99/0172 du 16 novembre 2000, AC 01/0086 du 15 octobre 2001 et AC 00/0194 du 12 mars 2002).

3. A l'audience, les recourants ont soutenu que la constructrice ne disposerait pas ou plus du titre juridique nécessaire pour mettre son projet à exécution. Selon eux, il apparaît déjà douteux que le bail conclu en 2000 entre le propriétaire de la parcelle n o 280 et la constructrice soit valable; ils se prévalent également de la résiliation signifiée à la constructrice le 16 février 2002. Certes le juge du contentieux administratif peut-il être amené à trancher des questions préjudicielles relevant de la compétence des tribunaux civils; encore que la solution qu'il donne à ces questions ne peut apparaître que dans les considérants de son arrêt, sans lier l'autorité compétente pour en connaître normalement (voir notamment TA, arrêts AC 96/173 du 30 janvier 1997, AC 93/230 du 2 juillet 1997 et

AC 96/0258 du 21 janvier 1998). Ainsi est-il par exemple arrivé au Tribunal administratif, saisi par un propriétaire d'étage, de se prononcer sur la qualification juridique de travaux prévus par un autre propriétaire d'étage; ou encore, sur recours du propriétaire d'un fonds dominant, de dire si la réalisation d'un projet de construction aggraverait ou non l'exercice d'une servitude. En l'espèce toutefois, il suffit de constater que les documents d'enquête portaient tous la signature d'un représentant du propriétaire : il n'en fallait pas davantage au regard de l'art. 108 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), selon lequel la demande de permis doit être signée par celui qui fait exécuter les travaux et, s'il s'agit de travaux à exécuter sur le fonds d'autrui, par le propriétaire du fonds. Quant à la résiliation du bail, elle n'est pas encore opérante. Pour le surplus, il n'existe aucune raison de suspendre la présente procédure jusqu'à droit connu sur le plan civil comme l'ont requis les recourants : en effet, son issue ne dépend en rien de la validité matérielle de la conclusion du bail ou de sa résiliation. 4. Les recourants font valoir que la décision attaquée serait muette au sujet du respect des normes prescrites par l'ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI) : elle devrait dès lors être annulée pour ce motif déjà. Les recourants rappellent également que la question de la nocivité d'installations telles que celle en cause est très discutée : ils estiment ainsi le choix de son emplacement d'autant moins adéquat que la zone d'habitation est toute proche. a) aa) La question des nuisances provoquées par une installation de téléphonie mobile doit être examinée au regard de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE) et de ses dispositions d'application. La LPE a notamment pour but de protéger les hommes des atteintes nuisibles ou incommodes (art. 1er al. 1), provoquées notamment par des rayons (art. 7 al. 1 LPE). Pour déterminer à partir de quel seuil les atteintes sont nuisibles ou incommodes, le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance des valeurs d'immission (art. 13 al. 1 LPE); c'est sur cette base que se fonde l'ORNI. 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 commande des limitations supplémentaires. Ce principe postule que les atteintes qui ne sont pas nuisibles ou incommodes, mais qui pourraient le devenir, doivent être réduites à titre préventif assez tôt (art. 1 al. 2 LPE); il exige 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 du principe de prévention se trouve notamment l'idée qu'il faut éviter les risques sur lesquels il n'est pas possible d'avoir une vue d'ensemble; il ménage ainsi une marge de sécurité, qui tient compte de l'incertitude quant aux effets à long terme des nuisances sur l'environnement. cc) S'agissant des rayons non ionisants, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) a été confronté aux incertitudes scientifiques concernant les effets de ces rayons, notamment à long terme. Comme l'indique le rapport explicatif de l'OFEFP du 23 décembre 1999 relatif à l'ORNI, le concept suivant a été finalement retenu 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. Si elles sont propres à éviter avec certitude certaines atteintes prouvées, elles ne permettent en revanche pas de respecter les exigences de la LPE, qui postulent que

les valeurs limites d'immission répondent non seulement à l'état de la science mais aussi à l'état de l'expérience (voir rapport précité de l'OFEFP, p. 6 et 7). - Une limitation préventive des émissions a été prévue au moyen des valeurs limites des installations. Ces dernières ont pour but de combler les lacunes des valeurs limites d'immission évoquées ci-dessus. Orientées vers l'avenir, elles tendent à maintenir dès à présent les risques d'effets nuisibles - qui ne peuvent qu'être présumés ou qui ne sont pas encore prévisibles - aussi bas que possible. Ces valeurs visent notamment à assurer le respect de l'art. 11 al. 2 LPE : elles fixent en effet la valeur limite de l'installation aussi bas que le permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation, tout en demeurant économiquement supportable. Elles tiennent également compte du fait que les immissions de plusieurs installations peuvent se cumuler : il s'agit en pareil cas 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. Si ces valeurs n'ont pas à être respectées partout, elles doivent impérativement l'être dans les lieux à utilisation sensible (voir rapport précité de l'OFEFP, p. 7 et 8). Dans un arrêt du 30 août 2000, le Tribunal fédéral a jugé que, en cas de respect des valeurs de l'ORNI, et notamment des valeurs limites de l'installation, on ne pouvait pas exiger une limitation supplémentaire des nuisances produites par une installation de téléphonie mobile. Il a considéré que, en adoptant l'ORNI, le Conseil fédéral n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation (ATF 126 II 399).

b) aa) C'est à tort que les recourants estiment la décision attaquée lacunaire sur ce point. En effet, il a été abondamment question de l'ORNI à l'occasion d'une séance organisée par la municipalité le 28 mai 2001, réunissant notamment la plupart des recourants, un représentant du SEVEN ainsi que des délégués de la constructrice : dans ce contexte, les recourants ne pouvaient se méprendre sur le sens de la décision attaquée, où la municipalité expliquait notamment que l'implantation retenue conciliait une bonne couverture du réseau et le respect des valeurs limites. bb) On tire du préavis formulé en avril 2001 par le SEVEN l'extrait suivant : "Selon les informations contenues dans le document "Evaluation des immissions RNI provenant des nouvelles stations de base des réseaux de radiocommunication mobile - Procédure de calcul élaborée - VD 7006 F" le SEVEN peut se déterminer de la manière suivante : L'estimation des immissions a été faite pour 3 antennes dont la fréquence d'émission est de 1805 MHz et la puissance équivalente émise est de 1280 W par antenne. En fonction des caractéristiques des antennes, la valeur limite de l'installation est de 6.0 V/m. Ainsi, les immissions calculées pour les bâtiments les plus exposés sont inférieures aux exigences définies dans l'ORNI pour des expositions permanentes (immissions inférieures à 20% de la valeur limite de prévention, soit environ 1.2 V/m). Les calculs ont également été faits pour des expositions de courtes durées au pied du mât et sur l'accès au réservoir d'eau (immissions inférieures à 8% de la valeur limite d'immission). Ainsi, les exigences de l'ORNI sont respectées." Le tribunal ne voit aucune raison de s'écarter de cette appréciation, au demeurant corroborée par l'avis de son assesseur spécialisé. A l'audience, les recourants n'ont d'ailleurs pas conclu à une violation des valeurs limites prescrites par l'ORNI. cc) En revanche, les recourants ont réaffirmé lors de la séance finale que d'autres localisations seraient plus adéquates : ce faisant, ils soulèvent la question de l'étude des variantes liée au principe de prévention quand bien même, on l'a vu, la valeur limite de l'installation constitue à cet égard une mesure suffisante. Mais cet argument doit être écarté. L'une des alternatives suggérées par les recourants consisterait à envisager l'édification de l'installation critiquée dans la zone industrielle de La Combe : or, non seulement cet endroit plus encaissé serait peu favorable sur le plan technique mais encore,

selon l'assesseur spécialisé du tribunal, il n'est a priori pas certain que les valeurs limites prescrites par l'ORNI puissent y être respectées par rapport à certaines habitations situées à l'horizontale. D'autre part, comme le Service de l'aménagement du territoire l'a écrit à la municipalité en date du 13 juillet 2001, une implantation en zone inconstructible (en particulier derrière le réservoir ou encore au lieu dit "Les Frassettes", solutions évoquées en procédure) n'entrerait pas en ligne de compte dès lors que l'installation envisagée pourrait prendre place en zone d'utilité publique : en effet, la nécessité d'une implantation hors de la zone à bâtir au sens de l'art. 24 litt. a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire est en principe exclue lorsqu'un emplacement convient en zone constructible (v. notamment Droit fédéral et vaudois de la construction, Payot Lausanne, 2002, note 4.1.1 ad art. 24 LAT). c) En résumé, le projet critiqué se révèle conforme aux dispositions régissant la protection de l'environnement. 5.

Enfin, les recourants soulèvent la question de l'esthétique. Plus précisément, ils font valoir que l'installation contestée (tant le local technique que le mât d'antenne) serait visible loin à la ronde et, ainsi, porterait atteinte au paysage; ils déplorent que l'antenne n'ait pas été prévue derrière le réservoir, où elle aurait été moins exposée à la vue. a) Une interdiction de construire fondée sur la clause générale d'esthétique (v. art. 86 LATC; v. aussi art. 67 du règlement communal) ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant, notamment s'il s'agit de protéger un site, un bâtiment ou un ensemble de bâtiments présentant des qualités esthétiques remarquables qui font défaut à l'ouvrage projeté ou que mettrait en péril sa construction (ATF 101 Ia 213). Face au concept juridique indéterminé qu'utilisent l'art. 86 LATC et ses dérivés, l'autorité municipale dispose d'une latitude de jugement que le tribunal se doit de respecter, non sans vérifier si l'autorité intimée s'est fondée sur des critères pertinents et si l'application de ceux-ci à la situation concrète est correcte (ATF 115 Ia 114 = JT 1991 I 442; ATF 115 Ia 363 = JT 1991 I 444; RDAF 2000 I 288). L'examen de cette question doit intervenir sur la base de critères objectifs généralement reçus et sans sacrifier à un goût ou à un sens esthétique particulièrement aigus. Il importe en effet que le poids de la subjectivité, inévitable dans toute appréciation, n'influe que dans les limites de principes éprouvés et par référence à des notions communément admises (RDAF 1976 268; RDAF 2000 I 288 ; arrêt AC 00/0194 déjà cité). b) Le projet contesté prévoit l'édification d'un abri contenant deux armoires techniques : plus précisément, il s'agira d'un chalet de camouflage occupant une vingtaine de mètres carrés au sol et coiffé d'un toit à deux pans qui, par rapport au terrain en aval, culminera à un peu plus de 4 m. Au nord de l'abri s'élèvera un mât haut de 20 m. (abstraction faite du parafoudre), où seront fixées trois antennes; ce support se composera de plusieurs éléments superposés allant en se rétrécissant, la largeur du mât décroissant ainsi d'environ 60 cm à la base à 10 cm au sommet. Quelques essences indigènes seront plantées aux abords de l'installation. c) Il est vrai que, en raison de sa position dominante par rapport au village et à ses abords, l'installation contestée sera exposée à la vue. Toutefois quand bien même les lieux présentent le charme indéniable propre aux paysages jurassiens, il n'ont fait l'objet d'aucune mesure de protection particulière et sont tout proches de la partie urbanisée du territoire communal : aucune circonstance ne commande donc une application restrictive des dispositions régissant l'esthétique. Au demeurant, l'impact des deux ouvrages prévus doit être relativisé : le chalet de camouflage n'aura en effet rien d'insolite et le mât, de forme très effilée, sera revêtu d'une couleur propre à faciliter son intégration. A cela s'ajoute que la réalisation du projet contesté répond à un intérêt public : la législation fédérale sur les télécommunications impose en effet aux opérateurs, en contrepartie de leurs concessions, d'assurer la couverture du territoire et de mettre en

place une structure de réseau optimale. Enfin, pour les raisons exposés plus haut (v. consid. 4b cc), les emplacements moins exposés à la vue doivent être écartés : or, il s'agit là d'un élément d'appréciation non négligeable dans le cadre de la pesée des intérêts que postule l'application de la clause d'esthétique. Soit encore dit sur ce point, il ressort du dossier que l'installation contestée a été dimensionnée pour accueillir, le cas échéant, les antennes d'autres opérateurs; le 15 août 2001, la société Swisscom Mobile SA a d'ailleurs fait savoir à la municipalité qu'elle n'excluait pas une co-utilisation du mât prévu par la constructrice. Or, si dans le futur une telle solution se concrétisait, elle irait exactement dans le sens de la convention passée en 1999 entre les opérateurs de téléphonie mobile d'une part, le Département de la sécurité et de l'environnement ainsi que le Département des infrastructures d'autre part : cet accord vise en effet à coordonner dans le canton de Vaud les emplacements d'antennes de radiotéléphonie mobile ainsi qu'à concilier, dans toute la mesure du possible, les obligations des opérateurs et les autres intérêts publics (protection du paysage et respect des normes en matière de rayonnement non ionisant) qui entrent également en ligne de compte. d) En conclusion, le moyen pris par les recourants de la clause d'esthétique doit lui aussi être écarté. En effet, la municipalité n'a pas abusé du large pouvoir d'appréciation qui est le sien dans ce domaine. 6. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. Succombant au sens de l'art. 55 al. 1er LJPA, les recourants supporteront un émolument de justice, fixé à 2'500 fr.; par ailleurs, il y a lieu de fixer à 2'500 fr. le montant des dépens que les recourants devront verser à la constructrice, qui obtient gain de cause avec le concours d'un homme de loi.

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