

VD_OMNI AC.2002.0092 vom 1. März 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-03-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2002.0092

FR: VD_OMNI AC.2002.0092 du 1 mars 2005

IT: VD_OMNI AC.2002.0092 del 1 marzo 2005

Regeste

ORANGE COMMUNICATIONS SA/DELLEY André et consorts, Municipalité d'Arzier-Le Muids, Service de l'aménagement du territoire, Service de l'environnement et de l'énergie | Admission du recours de l'opérateur contre un refus du permis de construire une antenne de téléphonie mobile en zone agricole. Respect de l'ORNI non contesté. Rappel de la jurisprudence sur les conditions à remplir.

Erwägungen

E. 1

C'est en vain que la commune invoque le caractère définitif et exécutoire de la décision communale négative du 14 septembre 2001 car les décisions des autorités administratives n'acquièrent pas force de chose jugée. En matière de permis de construire, le propriétaire ou son ayant-cause est en droit de présenter une nouvelle demande sans que puissent lui être opposés les précédents projets, identiques ou similaires, qui pourraient avoir été précédemment abandonnés par leur auteur ou refusés par l'autorité. En effet, les restrictions à la propriété privée que constituent les règles de police des constructions résultent des règlements communaux adoptés par le législateur communal et ne sauraient être modifiées par des décisions d'espèce rendues (à tort ou à raison) par l'autorité exécutive. Le refus d'un permis de construire ne sortit donc d'effet qu'à l'égard du projet qui a fait l'objet de la procédure qui l'a précédé et ne prive pas le propriétaire ou son ayant-cause de la possibilité de solliciter à nouveau, à l'issue d'une nouvelle procédure, une nouvelle décision de l'autorité. On observera au demeurant qu'il serait inutile de contraindre le constructeur à modifier légèrement son projet (qu'il pourrait ensuite, par à une enquête complémentaire, ramener au projet initial) dans le seul but d'être autorisé à formuler une nouvelle demande de permis de construire. A ceci s'ajoute, comme le rappelle l'arrêt AC.2001.0263 du 9 juillet 2002, qu'en règle générale, les décisions administratives, une fois entrées en force, ne bénéficient pas de l'autorité matérielle de chose décidée; tel est à tout le moins le cas s'agissant des décisions prises en première instance qui ont de surcroît des effets à caractère durable (celles-ci peuvent donc être adaptées par la suite). En revanche, les arrêts émanant de la juridiction administrative bénéficient, au même titre que les jugements civils ou pénaux, de l'autorité matérielle de chose jugée, la règle ne bis in idem trouvant également application à leur égard (il reste que l'autorité administrative pourrait revoir une décision à effets durables, quand bien même celle-ci aurait été confirmée par l'autorité de recours : v. à cet égard TA VD, RDAF 1998 I 215 ; sur toutes ces questions voir). La jurisprudence n'admet d'exception qu'en excluant la voie de la reconsidération (ou réexamen) pour les retraits de permis de conduire ordonnés par l'autorité administrative à titre d'admonestation (CP 1994/0013; CP 1995/0003; CP 1997/0002; CP 1997/0003) et pour les taxations fiscales: CP 1995/0007; CP 1994/0015). On observera en outre que la décision

d'irrecevabilité rendue par le juge instructeur du Tribunal administratif le 20 novembre 2001 ne portant précisément que sur la recevabilité du recours et non sur le bien-fondé de la décision municipale.

E. 2

Est également sans pertinence le fait que le propriétaire du terrain où est prévu le projet litigieux, dans une lettre du 5 décembre 2002 où il se déclare fatigué par la polémique tout en réfutant les allégations des opposants, ait déclaré résilier le bail. En effet, celui-ci court pour plusieurs années encore et ne prévoit pas de possibilité de résiliation unilatérale de la part du bailleur. Cette constatation suffit pour que le Tribunal s'en tienne la solution de l'arrêt AC.2001.0019 dont il résulte que la résiliation du bail est sans effet du point de vue du permis de construire tant qu'elle n'a pas encore sorti ses effets: l'exigence d'un titre juridique et de la signature du propriétaire (art. 104 al. 3 et 108 LATC) est satisfaite dès que le constructeur établit être au bénéfice d'un titre juridique en vertu d'un rapport de droit qui n'a pas cessé de sortir ses effets.

E. 3

La commune invoque encore, dans son écriture du 24 juin 2002, l'art. 77 LATC qui permet à la municipalité de refuser le permis de construire un projet contraire aux règles communales en cours d'élaboration mais cette objection, qui ne pourrait sortir d'effet que durant le délai à l'issue duquel le constructeur peut renouveler sa demande, n'est étayée par aucun projet sérieux de modification du règlement communal. Au reste, en tant qu'elle déclare vouloir faire modifier le règlement communal "pour tenir compte de la problématique toujours plus délicate que soulèvent les antennes de téléphonie mobile", la municipalité semble sortir du domaine de compétence communal. En effet, le Tribunal fédéral a déjà jugé qu'un réseau de téléphonie mobile n'a pas à faire l'objet d'une planification communale, de plans sectoriels et de plans directeurs comprenant des dispositions spécifiques concrètes dans ce domaine, car il incombe en principe aux opérateurs privés et non pas à la collectivité publique de planifier leur réseau et de délimiter les emplacements des antennes (ATF 128 II 378 ; v. aussi un arrêt cantonal AC.2003.0078 du 26 mai 2004).

E. 4

La municipalité ne conteste pas le préavis du SEVEN qui constate que les dispositions de l'Ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI) du 23 décembre 1999 sont respectées. On comprend toutefois que son refus est en partie fondé sur les polémiques en cours dans ce domaine. On rappellera donc que le Tribunal fédéral a jugé que la réglementation de la limitation préventive des émissions par l'ORNI est exhaustive et que le concept de cette ordonnance ainsi que ses valeurs limites sont conformes à la loi fédérale sur la protection de l'environnement (ATF 126 II 399). Cette jurisprudence a été confirmée à de multiples reprises (v. en dernier lieu un arrêt qui résume la jurisprudence: ATF 1A.134/2003 du 5 avril 2004, DEP 2004 p. 228; sur la question - toujours résolue négativement - de savoir si des études nouvelles justifiaient une autre conclusion: 1A.62/2001 du 24 octobre 2001, RDAF 2003 I p. 527 et DEP 2002 p. 62; voir dans le même sens divers arrêts du Tribunal de céans, notamment AC.2002.0203 du 21 février 2005; AC.2003.0161 du 14 février 2005; AC.2002.0250 du 7 février 2005; AC.2003.0261 du 10 mai 2004).

E. 5

La municipalité a notifié sa décision négative à la recourante sans y joindre, comme l'exige l'art. 123 al. 3 LATC, les décisions des cantonales relatives au projet. Cela tient au fait qu'elle a statué par décision du 7 mai 2002, soit avant même que soit établie la synthèse de la Centrale des autorisations du 30 mai 2002 qui réunit les décisions cantonales. Par la suite, son conseil, dans une écriture du 24 juin 2002, a déclaré recourir contre les décisions cantonales. Le contrôle de la légalité de la décision cantonale attaquée implique, puisque le projet se trouve hors de la zone à bâtir, que l'on examine le respect des conditions auxquelles l'art. 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) subordonne l'octroi d'une autorisation, ce qui suppose que : a) l'implantation du projet hors de la zone à bâtir est imposée par sa destination, b) aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. En matière d'implantation d'antennes de téléphonie mobile, la jurisprudence du Tribunal fédéral considère que l'on ne peut pas examiner séparément la question de l'implantation imposée par sa destination et celle de la pesée des autres intérêts qui entrent en considération (ATF 1A.186/2002 du 23 mai 2003, consid. 3.4 in fine; cet arrêt est disponible sur le site internet du Tribunal fédéral). Il faut examiner si le déficit de couverture ou de capacité ne peut pas être comblé par une implantation dans la zone à bâtir et examiner si ce déficit ne pourrait pas être éliminé par l'utilisation en commun d'une installation déjà existante d'un autre opérateur (ATF 1A.186/2002, consid. 3.1 et 3.2). La pesée des intérêts doit également inclure les éventuelles implantations alternatives (ATF 1A.186/2002, consid. 3.3. et 3.4). Comme le Tribunal administratif a déjà eu l'occasion de le constater (AC.2002.0203 du 21 février 2005; AC.2003.0161 du 14 février 2005; AC.2002.0250 du 7 février 2005; AC.2003.0168 du 7 octobre 2004; AC.2003.0078 du 26 mai 2004; AC.2003.0124 du 21 janvier 2004; AC.2001.0219 du 16 août 2002; AC.2000.0194 du 12 mars 2002; AC.1999.0153 du 26 octobre 2000), le canton de Vaud a mis en place une forme de coordination des installations de téléphonie mobile qui repose sur une convention signée au mois d'août 1999 entre les différents opérateurs et deux départements cantonaux, celui de la sécurité et de l'environnement et celui des infrastructures. En bref, cette convention prévoit que le Service de l'environnement et de l'énergie doit recevoir des renseignements sur les coordonnées et les spécifications techniques de toutes les installations, sur les secteurs où le réseau est en cours de planification avec l'indication des installations nouvelles, en service mais à étendre, ou à supprimer. Le SEVEN traite ces données de manière confidentielle et ne les transmet que s'il constate qu'une coordination est nécessaire pour un emplacement prévu, la coordination étant réputée nécessaire lorsque les emplacements sont situés à 100 m ou moins l'un de l'autre dans les zones à construire ou à 1 km l'un de l'autre dans l'aire rurale. A l'aide d'un catalogue de critères, les opérateurs "sont disposés à exploiter des emplacements communs" si la technique, les conditions économiques et juridiques le permettent et à tenir compte, dans le choix des emplacements communs, des intérêts cantonaux en matière de protection du paysage, de la nature, des sites et des monuments.

E. 6

En l'espèce, la constructrice recourante invoque l'aide-mémoire élaboré par l'Office fédéral compétent sur les relations entre les installations de téléphonie mobile et l'aménagement du territoire pour faire valoir que les conditions d'une autorisation selon l'art. 24 LAT sont remplies. De son côté, la municipalité ne conteste pas que le projet litigieux ne présente pas réellement de problème d'intégration au paysage à l'emplacement où il est prévu, sur des silos qui comportent déjà des superstructures, à proximité d'une voie de chemin de fer et de la route. C'est du reste à juste titre que le Service cantonal de l'aménagement du territoire relève que puisque le projet est prévu sur une construction existante, son implantation

présente l'avantage de ne pas porter d'atteinte supplémentaire à la zone agricole. La municipalité remet toutefois en question cette implantation mais son argumentation est à vrai dire quelque peu contradictoire. Dans ses écritures des 24 juin et 12 septembre 2002, elle fait valoir que l'emplacement choisi par la constructrice risque de devoir être utilisé également, pour cause de coordination obligatoire, par d'autres opérateurs, ce qui devrait faire préférer une implantation à l'écart du village, par exemple à la lisière de la forêt qui entoure le village (l'inspection locale a permis de visiter un tel endroit à l'est du village). Dans sa lettre adressée au tribunal le jour même de l'audience (comme dans son ultime écriture du 27 janvier 2004 qui ne fait que le confirmer), la commune fait valoir au contraire que le projet Sunrise ne pourrait pas être "greffé" sur l'antenne Orange litigieuse pour cause de rayonnement excessif. La commune en déduit qu'il faudrait éviter que deux antennes soient construites. Il est vrai qu'on aurait pu attendre de la constructrice qu'elle fournisse spontanément une description exhaustive des divers sites qu'elle a envisagés et qui ont été évoqués en audience ou dans le courrier échangé par les conseils de la recourante et celui de la constructrice en novembre 2002. Il n'en reste pas moins que l'appréciation de l'autorité cantonale quant à l'admissibilité du projet en zone agricole résiste à la critique, compte tenu de la situation particulière de la zone agricole à cet endroit, qui est déjà fortement marquée par la route, le chemin de fer et les installations agricole du propriétaire du fond, et enserrée par des zones à bâtir. Quant au fait que cette "poche" (pour reprendre l'expression des parties) de zone agricole pourrait acquérir un statut constructible - à l'instar de la zone d'utilité publique adjacente - en regard duquel l'antenne pourrait susciter des difficultés, il ne fait pas obstacle en l'état à la délivrance de l'autorisation car on se trouverait alors en présence d'un cas d'assainissement. En définitive, quand bien même la municipalité a déposé in extremis un recours dont l'admission aurait pu justifier sa décision négative (sur ces problèmes de procédure v. AC.2001.0011 du 18 décembre 2001 ou récemment AC.2002.0203 du 21 février 2005), sa décision négative se révèle finalement infondée.

E. 7

Vu ce qui précède, il y a lieu de d'admettre le recours et de renvoyer le dossier à l'autorité intimée pour qu'elle délivre le permis de construire.

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