

VD_OMNI AC.2003.0204 vom 21. Dezember 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-12-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2003.0204

FR: VD_OMNI AC.2003.0204 du 21 décembre 2004

IT: VD_OMNI AC.2003.0204 del 21 dicembre 2004

Regeste

LOUP Ginette et consorts/Municipalité de Montmagny, Service de l'environnement et de l'énergie, Swisscom Immeubles SA | La règle communale qui impose des exigences spécifiques d'intégration dans un village typique fait obstacle à l'implantation d'une antenne de téléphonie mobile. Mais la réglementation communale ne doit pas rendre impossible l'accomplissement d'une tâche fédérale. Condition remplie en l'espèce car l'antenne peut être installée dans une zone d'utilité publique sur laquelle un château d'eau est déjà construit et dont la structure peut être utilisée pour la pose des antennes. Le refus du permis est en outre compatible avec la liberté économique.

Erwägungen

E. 1

a) La loi fédérale sur les télécommunications du 30 avril 1997 (LTC) a pour but d'assurer aux particuliers et aux milieux économiques des services de télécommunication variés, avantageux, de qualité et concurrentiels sur le plan national et international (art. 1 al. 1 LTC). Ainsi, la législation fédérale sur les télécommunications n'a pas pour objet de réglementer la procédure d'autorisation de construire des antennes de téléphonie mobile qui ressortent de la seule compétence du droit cantonal de l'aménagement du territoire dans les limites fixées par le droit fédéral de l'aménagement du territoire pour les constructions situées hors des zones à bâtir; la question de la limitation des rayons non ionisants fait l'objet d'une réglementation fédérale exhaustive par l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant du 23 décembre 1999 (RS 814.710, ORNI). b) La loi fédérale sur l'aménagement du territoire a pour but de veiller à une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, les autorités tiennent ainsi compte non seulement des besoins de l'économie et de la population mais aussi des données naturelles (art. 1er al. 1 LAT). C'est ainsi que la Confédération, les cantons et les communes doivent soutenir par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment pour créer et maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques (art. 1er al. 2 lettre b LAT). Les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent ainsi tenir compte de la nécessité de préserver le paysage notamment de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (art. 3 al. 2 let. b LAT). Le législateur fédéral a donc prévu que les plans d'affectation doivent non seulement délimiter les zones à bâtir et les zones agricoles, mais également les zones à protéger (art. 14 al. 2 LAT). L'art. 17 LAT vise en particulier la protection du patrimoine, ce terme englobant aussi bien les éléments naturels que les objets culturels et, parmi ces derniers, aussi bien des édifices entiers que des détails architecturaux ainsi que les objets mobiliers. Cette disposition met en lumière un

point essentiel de l'aménagement du territoire à savoir qu'il existe dans le territoire, des espaces, des objets dont la société ne doit pas disposer librement parce qu'il s'agit soit d'éléments naturels qui ne lui appartiennent pas, soit d'éléments culturels qui constituent son identité, sa mémoire collective (Moor, Commentaires LAT, art. 17, nos 1 à 3). L'application de l'art. 17 LAT n'implique pas une protection absolue de ces objets, mais au contraire une pesée de l'ensemble des intérêts à prendre en considération. Les art. 1 et 3 LAT mentionnent de manière non exhaustive un certain nombre d'intérêts dont l'importance respective est dictée par les caractéristiques des objets concernés. Ces intérêts comprennent aussi ceux liés à la garantie constitutionnelle de la propriété, en particulier l'intérêt privé de celui dont les facultés d'utilisation de son bien-fonds sont restreintes. Cet intérêt doit alors être pris en considération dans la mesure où il ne s'agit pas d'un intérêt strictement financier (Moor, Commentaires LAT, art. 17, no 7). c) Selon l'art. 17 LAT les cantons doivent prévoir des mesures de protection notamment pour "les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels" (al. 1 let. c). Les localités typiques au sens de cette disposition comprennent des ensembles bâtis qui regroupent en une unité harmonieuse plusieurs constructions et qui s'intègrent parfaitement à leur environnement (ATF 111 Ib 257, consid. 1a, p. 260 et les références citées). Les cantons peuvent protéger de tels ensembles en établissant une zone à protéger au sens de l'art. 17 al. 1 LAT mais le droit cantonal peut prévoir encore d'autres mesures adéquates (art. 17 al. 2 LAT), par exemple lorsqu'il s'agit de protéger des objets bien déterminés tels que des bâtiments ou des monuments naturels ou culturels (ATF 111 Ib 257, consid. 1a, p. 260-261). L'adoption d'une zone de protection est la mesure que le législateur fédéral a envisagée en premier lieu. Non seulement elle permet d'établir clairement la protection, son but, son principe et son régime, mais assure la coordination avec les autres intérêts à prendre en considération dans les procédures d'aménagement du territoire (Moor, Commentaires LAT, art. 17, no 74). La mise sous protection par une zone à protéger n'exclut toutefois pas certaines utilisations, la mesure de protection pouvant se superposer aux autres affectations conformes aux exigences de l'aménagement du territoire. Ainsi, un plan d'affectation spécial peut aménager un périmètre de manière que, malgré l'utilisation prévue, un site, un bâtiment, un monument ou un biotope bénéficie des mesures de protections adéquates sans pénaliser le solde de la parcelle (Moor, Commentaires LAT, art. 17, no 75). En ce qui concerne les autres mesures réservées par l'art. 17 al. 2 LAT, elles s'imposent en raison de la variété des situations; en particulier, pour les cas dans lesquels le but de la protection ne serait pas suffisamment atteint par un zonage au sens de l'alinéa 1er (Moor, Commentaires LAT, art. 17, no 80). Par exemple, l'instrument de la zone n'est pas adapté lorsque la mesure de protection, à côté d'une obligation de s'abstenir, - pouvant résulter d'un plan de zone classique et de son règlement qui l'accompagnent - nécessite d'imposer une obligation de faire; notamment l'obligation d'entretenir le bâtiment protégé ou encore les travaux de restauration à entreprendre pour assurer son développement ou sa mise en valeur (Moor, Commentaire LAT, art. 17, no 81). Font aussi partie des autres mesures réservées par l'art. 17 al. 2 LAT, les inventaires et classements prévus par le droit cantonal, les clauses générales de protection, ainsi que les clauses d'esthétique, l'acquisition de la propriété par la collectivité publique ou la conclusion de contrats avec des particuliers ainsi que les mesures provisionnelles (Moor, Commentaire LAT, art. 17, nos 83 à 93). 2. a) En droit vaudois, la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC) attribue aux communes la compétence d'adopter des zones à protéger au sens de l'art. 17 al.1 LAT en prévoyant à l'art. 47 LATC que les plans d'affectation peuvent contenir

des dispositions relatives notamment aux paysages, aux sites, aux rives de lacs et de cours d'eau, aux localités et aux ensembles ou aux bâtiments méritant protection (art. 47 al. 2 ch. 2 LATC). Les communes peuvent également prévoir des dispositions relatives à la création et à la préservation d'espaces verts ainsi qu'à la plantation et à la protection des arbres (art. 47 al. 2 ch. 4 LATC). Le canton peut de son côté aussi établir des zones protégées dans le cadre de l'adoption de plans d'affectation cantonaux notamment pour les paysages, les sites, les rives de lacs et de cours d'eau, les localités ou les ensembles méritant protection, les arrêtés de classement prévus par la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites étant réservés (art. 45 al. 2 let. c LATC). L'art. 86 LATC attribue à la municipalité la tâche de veiller à ce que les constructions présentent un aspect architectural satisfaisant et s'intègrent à l'environnement (al. 1). La municipalité doit refuser 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 d'une valeur historique, artistique ou culturelle. (al. 2). b) La Commune de Montmagny a adopté un plan général d'affectation le 19 mars 1993 qui a été approuvé par le Conseil d'Etat le 10 septembre 1993 avec le règlement sur le plan général d'affectation et la police des constructions (LPGA). Selon l'art.

E. 5

RPGA, la zone de village est réservée à l'habitation, à l'exercice des activités en rapport avec la culture du sol, au commerce et à l'artisanat, à condition que celui-ci ne soit pas incommode pour le voisinage ainsi qu'aux activités d'utilité publique. La hauteur des façades des bâtiments ne doit pas dépasser 7 mètres (art. 10 RPGA) et le nombre des étages habitables est limité à deux sous la corniche, rez-de-chaussée compris, les combles étant habitables sur un seul étage (art. 11 RPGA). L'art. 14 RPGA comporte une règle particulière concernant l'intégration des constructions dans le site construit. Selon cette disposition, les transformations ou constructions nouvelles devront s'harmoniser avec les constructions existantes, notamment dans la forme, les dimensions, les teintes et les détails de la construction, ainsi que dans l'orientation des toitures. Cette disposition a une portée plus restrictive et bien distincte de celle de la clause générale d'esthétique en ce sens qu'elle pose des exigences spécifiques d'intégration des nouveaux bâtiments par rapport aux constructions existantes et fait partie des mesures que les communes ont la compétence d'édicter dans leur plan d'affectation pour les paysages, les sites, les localités et les ensembles méritant protection au sens de l'art. 47 al. 2 ch. 2 LATC conformément au principe de droit fédéral posé à l'art. 17 al. 1 let. c LAT. c) En l'espèce, l'installation projetée est un mât métallique d'une hauteur de 21 mètres et d'un diamètre de 80 centimètres à la base. Le mât comporte dans une hauteur comprise entre 16 et 20 mètres, quatre antennes de téléphonie mobile. Une telle construction ne présente aucune des caractéristiques communes avec les constructions existantes, ni dans la forme, ni dans ses dimensions, et ni dans les teintes contrairement à ce qui est exigé par l'art. 14 RPGA. Les constructions villageoises et les anciennes fermes sont des bâtiments qui présentent plutôt une dominante horizontale avec de grandes toitures et des hauteurs à la corniche qui ne dépassent pas 7 mètres soit le tiers de la hauteur du mât projeté. Aussi, aucun détail de construction de l'antenne projetée ne correspond aux constructions environnantes alors qu'il s'agit d'une exigence claire de la réglementation communale. Ainsi, le tribunal constate que le mât envisagé par la société constructrice n'est pas conforme à l'art. 14 LPGA. d) Lorsque le droit fédéral et le droit cantonal et communal règlent chacun un domaine différent pour un projet de construction déterminé, ces trois différents ordres juridiques ne constituent pas

moins un tout unique. Dès lors, la Confédération, et donc les entreprises concessionnaires visées par la loi sur les télécommunications, doivent pouvoir pour ses propres constructions respecter les règles établies par le droit cantonal et communal des constructions, dans la mesure où en tous les cas, l'application de ce droit ne rend pas impossible ou beaucoup plus difficile l'accomplissement de tâches constitutionnelles de la Confédération (voir ATF 102 Ia 355, consid. 5 d p. 360). A cet égard, le tribunal constate que l'art. 14 RPGA a pour effet d'exclure la construction d'antennes dans la zone de village; mais cette interprétation ne rend pas la tâche de l'entreprise concessionnaire impossible. En effet, à proximité directe de la zone de village, existe une zone d'utilité publique sur laquelle un château d'eau a été édifié. Cette zone est réservée aux constructions d'utilité publique existantes ou à créer et les règles applicables seront celles nécessitées par la destination de ces constructions pour autant qu'il n'en résulte pas d'inconvénient majeur pour le voisinage (art. 17 RPGA). Cette disposition précise aussi que l'intégration des constructions dans le paysage est particulièrement soignée mais sans poser les exigences spécifiques de l'art. 14 RPGA concernant l'harmonisation avec la forme, les dimensions, les teintes et les détails des constructions existantes. Il apparaît ainsi que la tâche fédérale déléguée à l'entreprise concessionnaire peut être facilement remplie par l'installation de l'antenne sur le château d'eau, ce que la constructrice elle-même avait d'ores et déjà envisagé avant le dépôt de la demande de permis de construire. Ainsi, l'application du règlement de la Commune de Montmagny sur le plan général d'affectation ne rend pas impossible la tâche fédérale mais permet la localisation de l'antenne à un endroit plus conforme à la réglementation des zones.

2. Il convient encore de déterminer si un refus du permis de construire fondé sur l'art. 14 RPGA est compatible avec la garantie de la propriété et de la liberté économique dont peut se prévaloir la société constructrice.

a) L'art. 27 Cst. a une portée comparable à celle l'art. 31 de l'ancienne Constitution fédérale de 1874 (aCst) garantissant la liberté du commerce et de l'industrie. Le tribunal peut donc se référer à la jurisprudence rendue en application de l'art. 31 aCst. pour déterminer si les restrictions imposées à la recourante sont compatibles avec la garantie constitutionnelle. L'art. 27 Cst protège toute activité économique privée dirigée vers la production d'un gain et exercée à titre professionnel, soit toute activité déployée par une personne dans un but lucratif; il couvre le droit de choisir et d'exercer librement toute activité lucrative privée sur un point quelconque du territoire suisse (ATF 100 Ia 174; R. Rhinow, Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, II, ad. art. 31 Cst. no 27). Mais la liberté du commerce et de l'industrie n'a pas un caractère absolu (ATF 99 Ia 619). Les restrictions apportées à ce droit fondamental sont compatibles avec la constitution lorsqu'elles reposent sur une base légale, sont établies dans l'intérêt public et respectent le principe de proportionnalité (ATF 113 Ia 138 consid. 8). Ces principes jurisprudentiels sont maintenant inscrits à l'art. 36 Cst.

b) Une restriction à la liberté économique doit ainsi reposer sur une base légale. La jurisprudence distingue à cet égard la base légale formelle de la base légale matérielle. Une base légale formelle est une règle de droit adoptée par le législateur, qui est en général assujettie au référendum; la base légale matérielle est une règle de droit adoptée par un autre organe que le législateur, en vertu d'une délégation législative (André Grisel, op. cit. vol I, p. 313-314). Lorsque la restriction au droit fondamental en cause repose sur une base légale matérielle, la jurisprudence fixe les conditions que doit respecter la délégation législative. Pour être valable, la délégation ne doit pas être exclue par la constitution cantonale, être prévue par une base légale formelle soumise au référendum, être limitée à un domaine déterminé et préciser les règles primaires de la réglementation à adopter (André Grisel, op.

cit. vol I, p. 323-325). Mais la délégation de compétence en faveur du législateur communal n'a pas besoin d'être délimitée aussi strictement quant à son objet qu'une délégation en faveur de l'autorité exécutive cantonale ou communale; en pareil cas la délégation législative précise la répartition des compétences entre canton et commune sans porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et au contrôle démocratique (voir ATF 104 Ia 340 consid. 4b; 102 Ia 10 consid. 3b). Toutefois, dans le domaine de l'aménagement du territoire, il faut que le principe même de la restriction prévue par un plan d'affectation communal soit contenu dans la délégation législative cantonale (ATF 106 Ia 366 consid. 2). En l'espèce, l'art. 47 al. 2 chiffre 2 LATC prévoit que les communes peuvent fixer dans leurs règlements et leurs plans d'affectation les conditions concernant les paysages, les sites et les localités ainsi que les ensembles et les bâtiments méritant protection. La règle spécifique d'indexation des constructions posée par l'art. 14 RPGA repose donc sur une délégation législative cantonale précise et constitue une base légale suffisante pour refuser le permis de construire sollicité. Au demeurant, cette délégation s'adresse au législateur communal dont la décision d'adoption du règlement est soumise au référendum facultatif et présente ainsi les caractéristiques d'une base légale de niveau communal (voir ATF 122 I 305 consid. 5 a p. 312 ainsi que l'ATF 120 Ia 265 consid. 2 a p. 266-267). c) A la différence des autres droits fondamentaux, comme la garantie de la propriété (v. ATF 111 Ia 93 consid. 2b p. 98), n'importe quel intérêt public ne suffit pas encore à justifier une restriction à la garantie de la liberté économique; la jurisprudence a tout d'abord limité l'intérêt public aux mesures de police destinées à protéger la population dans les domaines de la santé publique, de l'ordre et de la tranquillité publique, ainsi que de la bonne foi et de la correction dans les affaires (par exemple ATF 116 Ia 118 consid. 3 p. 122 et les références citées); puis elle a étendu la notion d'intérêt public justifiant des restrictions à la liberté économique, aux motifs de politique sociale (ATF 97 I 499 ss et les ATF 120 Ia 126 consid. 4a p.132, 119 Ia 59 consid. 6a, p. 67) et enfin aux mesures d'aménagement du territoire (ATF 102 Ia 115 ss et les ATF 110 Ia 173; 109 Ia 269); sont exclues en revanche les mesures de politique économique destinées à favoriser certaines branches d'activité ou formes d'exploitation, ou encore, à diriger l'économie selon un plan, qui ne seraient pas fondées sur une norme constitutionnelle spéciale (ATF 120 Ia 67 consid. 2a p. 70; 111 Ia 93 ss). En l'espèce, les règles destinées à assurer l'intégration des constructions répondent à un intérêt public majeur concrétisé au niveau du droit fédéral par les art. 1 er al. 2 litt. b LAT et 3 al. 2 litt. b LAT. Il en va de même en ce qui concerne l'art. 17 al. 1 litt. b LAT, étant précisé que les dispositions particulières sur l'intégration des constructions font partie précisément des autres mesures réservées du droit cantonal par l'art. 17 al. 2 LAT (Moor, Commentaire LAT, art. 17 n° 87 et 88). La décision repose donc sur un intérêt public important et n'est pas destinée uniquement à des motifs de politique économique. d) Mais l'importance majeure de l'intérêt public en cause ne suffit pas encore à justifier le retrait des autorisations d'exploiter. Conformément au principe de la proportionnalité, les mesures prises doivent non seulement être justifiées par un intérêt public prépondérant, mais encore se limiter à ce qui est nécessaire pour la protection de celui-ci (ATF 117 Ia 318, cons. 4b, et les références citées). L'adaptation d'une mesure à son but (Tauglichkeit) est un aspect de ce principe (ATF 112 Ia 70 cons. 5c). Lorsque plusieurs mesures permettent d'atteindre l'objectif recherché, l'autorité doit alors appliquer celle qui lèse le moins les intéressés (art. 4 LATC). En l'espèce, le Tribunal constate qu'une interdiction de construire fondée sur l'art. 14 RPGA n'est pas contraire au principe de proportionnalité. En effet, la société constructrice a la possibilité d'installer les 4 antennes projetées sur le château d'eau qui

présente une hauteur suffisante et dont la structure permet d'accueillir toutes les installations techniques. La Municipalité de Montmagny, propriétaire du terrain, a d'ailleurs donné expressément son accord et l'a confirmé en cours de procédure pour l'installation des antennes sur cet ouvrage. Il est vrai que la société constructrice a précisé qu'un tel aménagement entraînerait des coûts supplémentaires. Au demeurant, la société constructrice n'a pas prétendu que des motifs techniques liés à l'organisation du réseau s'opposaient à l'implantation des antennes sur le château d'eau qui avait été envisagée dès le départ. e) Ainsi, il apparaît que, en délivrant le permis de construire, la municipalité a excédé son pouvoir d'appréciation en renonçant à faire application de l'art. 14 RPGA pour s'opposer au permis de construire. 3. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit donc être admis et la décision de la Municipalité de Montmagny annulée. Au vu de ce résultat, il y a lieu de mettre les frais de justice, arrêtés à fr. 2'500.--, à la charge de la constructrice. En outre, les recourants, qui obtiennent gain de cause, ont droit aux dépens qu'ils ont requis, arrêtés à fr. 2'000.--.

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