

VD_OMNI AC.2007.0081 vom 16. Juni 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-06-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2007.0081

FR: VD_OMNI AC.2007.0081 du 16 juin 2008

IT: VD_OMNI AC.2007.0081 del 16 giugno 2008

Regeste

ORANGE COMMUNICATIONS SA/Municipalité de Begnins, SUCCESSION A. ZOSSO, Service de l'environnement et de l'énergie, Service Immeubles, Patrimoine et Logistique, PORTMAN | Antenne de téléphonie mobile hors de la zone à bâtir; rappel de la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle une dérogation selon l'art. 24 LAT ne saurait être accordée s'il existe un emplacement équivalent, du point de vue des besoins radiotechniques de l'opérateur, à l'intérieur des zones constructibles; la situation est toutefois différente en ce qui concerne l'implantation d'antennes sur des installations électriques existantes hors de la zone à bâtir: un pylône d'une ligne électrique autorisée selon la procédure prévue par les art. 16ss LIE est une installation qui n'est pas conforme à la destination de la zone agricole. Selon la jurisprudence, en présence de travaux touchant un bâtiment ou une installation existante hors de la zone à bâtir, l'autorité doit examiner en premier lieu si les travaux envisagés entrent dans le cadre des rénovations, transformations partielles ou reconstructions admissibles selon l'art. 24c al. 2 LAT, et si tel n'est pas le cas, c'est alors seulement que la question de la conformité du projet aux conditions de l'art. 24 LAT doit être examinée. Il n'est pas exclu qu'une installation de téléphonie mobile sur un pylône électrique puisse être considérée comme une transformation partielle au sens de l'art. 24c al. 2 LAT qui peut être autorisée seulement si les exigences majeures de l'aménagement du territoire sont remplies; à cet égard, des motifs importants d'aménagement du territoire commandent d'utiliser hors de la zone à bâtir les constructions existantes qui permettent l'installation d'antennes de téléphonie mobile; mais il faut encore que l'aménagement de l'antenne à cet emplacement assure une couverture suffisante, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Erwägungen

E. 1

a) 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. Cette loi a notamment pour but de protéger les hommes des atteintes nuisibles ou incommodantes (art. 1^{er} al. 1), provoquées notamment par des rayons (art. 7 al. 1 LPE). Pour déterminer à partir de quel seuil les atteintes sont nuisibles ou incommodantes, le Conseil fédéral a édicté par voie d'ordonnance des valeurs limites d'immissions (art. 13 al. 1 LPE); c'est sur cette base que se fonde l'ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI). Pour qu'une installation soit conforme à la LPE, il ne suffit pas que les valeurs limites d'immissions 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 incommodantes, 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 émissions 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. b) S'agissant des rayons non ionisants, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP; dénommé actuellement Office fédéral de l'environnement, OFEV) 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'OFEFP du 23 décembre 1999 relatif au projet d'ORNI (ci-après: le rapport explicatif), le concept suivant a finalement été mis en place pour respecter les exigences de la LPE : - des valeurs limites d'immissions 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'immissions répondent non seulement à l'état de la science, mais aussi à l'état de l'expérience (voir à cet égard le rapport explicatif, 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'immissions 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'immissions 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 (rapport explicatif, p. 7 et 8). Selon l'art. 3 al. 3 ORNI, par lieux à utilisation sensible, on entend les locaux d'un bâtiment dans lesquels des personnes séjournent régulièrement (let. a), les places de jeu publiques ou privées définies dans un plan d'aménagement (let. b) et les surfaces non bâties sur lesquelles des activités au sens des let. a et b sont permises (let. c). c) Dans un arrêt du 30 août 2000 (ATF 126 II 399), le Tribunal fédéral a jugé que l'ORNI réglementait de manière exhaustive la limitation préventive des émissions de rayonnement non ionisant. A cette occasion, il a estimé que le concept et les valeurs limites fixées dans cette ordonnance étaient conformes aux principes de la LPE, compte tenu des connaissances scientifiques encore lacunaires quant aux effets des rayonnements non ionisants sur la santé humaine, en particulier s'agissant des effets non thermiques. Selon cet arrêt, les valeurs limites ont été fixées de manière à ménager une marge de sécurité permettant de tenir compte des incertitudes liées aux effets biologiques à long terme, conformément aux principes découlant de l'art. 11 al. 2 LPE, de sorte que les autorités chargées d'autoriser ou non un

projet d'installation de téléphonie mobile ne pouvaient exiger des mesures préventives plus sévères en se fondant sur cette disposition (consid. 4b). Les valeurs limites devraient toutefois être revues en cas de nouvelles connaissances fiables et adéquates, notamment quant aux effets non thermiques du rayonnement non ionisant (consid. 4c). Dans un arrêt du 24 octobre 2001 (1A.62/2001), le Tribunal fédéral a rappelé que les tribunaux étaient limités dans leur intervention, dès lors qu'ils ne disposaient pas des connaissances scientifiques nécessaires dans ce domaine, et il a précisé qu'il appartenait avant tout aux autorités administratives spécialisées de suivre l'état de la science et des recherches pour adapter, le cas échéant, les valeurs limites de l'ORNI. Le Conseil fédéral dispose à cet effet d'un large pouvoir d'appréciation. Le Tribunal fédéral ne peut intervenir que dans le cas où, manifestement, les autorités compétentes négligent cette obligation ou abusent de leur pouvoir d'appréciation (ATF 1A.251/2002 du 24 octobre 2003, in DEP 2003 p. 823). d) Le 11 mars 2005, le Conseil fédéral a lancé un nouveau programme national de recherche, doté d'un budget de cinq millions de francs, afin de procéder à des études scientifiques, sur une période de quatre ans, portant sur les effets du rayonnement non ionisant sur l'environnement et la santé. Les résultats des études effectuées jusqu'à présent sont en outre régulièrement réactualisés par la publication de rapports servant de base aux décisions des autorités fédérales. En avril 2006, un groupe de travail interdépartemental de la Confédération, dirigé par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et réunissant notamment l'Office fédéral de la communication (OFCOM), l'OFEV et l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), a publié un rapport intitulé "Rayonnement non ionisant et protection de la santé en Suisse, Vue d'ensemble, besoins et recommandations". Ce rapport parvient à la conclusion qu'à l'heure actuelle, il n'y a aucune raison de réviser les valeurs limites fixées par l'ORNI ou d'adopter des mesures supplémentaires. Il souligne cependant l'importance de poursuivre la recherche scientifique et l'analyse des connaissances actuelles dans ce domaine, afin d'adapter les valeurs limites d'immissions si le niveau actuel de protection devait s'avérer insuffisant (cf. rapport, chiffre 4.1, p. 10). La mise en œuvre du programme de recherche et les diverses études et rapports énumérés ci-avant démontrent que le Conseil fédéral et ses offices suivent de près l'évolution des connaissances scientifiques dans le domaine du rayonnement non ionisant et entreprennent toutes les démarches nécessaires pour mettre à jour et évaluer l'état des connaissances sur l'influence du rayonnement émis par les stations de base de téléphonie mobile sur la santé humaine, conformément aux exigences posées par le Tribunal fédéral. Celui-ci a ainsi jugé récemment que, ce faisant, les autorités administratives compétentes montraient qu'elles n'avaient pas failli à leur obligation de suivre l'évolution des connaissances scientifiques afin d'adapter cas échéant les valeurs limites de l'installation prévues par l'ORNI. Il a par conséquent confirmé que ces valeurs étaient, en l'état, conformes aux exigences de la LPE, notamment au principe de prévention (ATF 1A.142/2006 du 4 décembre 2006; ATF 1A.54/2006 du 10 octobre 2006; ATF 1A.60/2006 du 2 octobre 2006 consid. 2; ATF 1A.116/2005 du 31 mai 2006 consid. 6). e) En l'espèce, il ressort de la fiche de données spécifique au site établie le 3 novembre 2006 et du préavis favorable du SEVEN contenu dans la synthèse CAMAC du 12 mars 2007 que les valeurs limites sont respectées. En effet, la valeur limite d'immissions au pied du mât dans les combles (lieu de séjour momentané le plus exposé) s'élève à 28% de la valeur limite autorisée par l'ORNI (16.85 V/m sur 61 V/m autorisés). De même, la valeur limite de l'installation est respectée pour les trois lieux à utilisation sensible les plus exposés. Le motif de refus de l'autorité intimée relatif à la présence à proximité d'un complexe scolaire, d'une crèche ou d'un établissement médico-social n'est ainsi pas

défendable ; en effet, la valeur limite de l_i installation étant respectée dans les lieux à utilisation sensible les plus exposés, il en va a fortiori de même concernant ceux qui sont plus éloignés. L_i autorité intimée a également soutenu dans sa réponse au recours que les effets sur la population de l_i ensemble des rayonnements émis dans le secteur n_i auraient pas été pris en compte, ce qui est inexact. En effet, comme il l_i a été souligné ci-dessus (consid. 1b in fine), les valeurs limites de l_i installation tiennent déjà 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'immissions ne soit pas dépassée en cas de recouvrement des rayonnements. Ces valeurs limites de l_i installation sont par ailleurs environ dix fois plus restrictives que celles conseillées au niveau international. f) Par surabondance, il faut relever qu'il n_i y avait pas besoin d_i ajouter en l_i espèce au rayonnement de l_i antenne litigieuse les émissions provenant d_i autres installations pour évaluer leurs effets conjugués sur la population. En effet, la notion même d_i installation comprend les antennes qui sont proches de celle projetée. Selon le ch. 62 al. 1^{er} de l_i annexe I à l_i ORNI, on entend par installation toutes les antennes émettrices de radiocommunication au sens du ch. 61 fixées sur un mât ou se trouvant à proximité les unes des autres, notamment sur le toit d_i un même bâtiment ; le Tribunal fédéral a déjà relevé que cela visait toutes les antennes fixées sur le même mât ou situées dans un espace restreint, indépendamment de la question de savoir si elles étaient gérées par un ou plusieurs concessionnaires et si elles appartenaient au même réseau de téléphonie mobile (ATF 1A.10/2001 du 8 avril 2002 consid. 3.3 ; ATF 1A.316/2000 du 21 septembre 2001 consid. 4a). Dans un arrêt ultérieur du 13 juin 2002 (1P.552/2001), le Tribunal fédéral a jugé qu'il incombait en premier lieu au Conseil fédéral de préciser la notion de « la proximité » au sens du ch. 62 al. 1^{er} de l_i annexe I à l_i ORNI et de choisir la méthode pour la définir. Or, l_i ORNI ne fixe pas définitivement cette notion. En revanche, il y a des précisions à ce sujet dans la recommandation d_i exécution de l_i ORNI de l_i Office fédéral de l_i environnement (ci-après : la recommandation), qui utilise la notion de périmètre de l_i installation. L_i ampleur de ce dernier dépend de la puissance émettrice et des services de radiocommunication des antennes du toit ou du mât considérés. Pour les puissances émettrices requises et autorisées à ce jour, on obtient un rayon allant de quelques mètres à environ 70 mètres. Si d_i autres antennes émettrices pour la téléphonie mobile cellulaire ou les raccordements sans fil se trouvent dans ce périmètre, elles sont « à proximité » des antennes de l_i installation et font également partie de celle-ci. La recommandation énonce les étapes dans lesquelles le périmètre d_i installation doit être déterminé (recommandation, p. 13-14), ce qui a été le cas en l_i espèce. En effet, selon la fiche complémentaire 1, le rayon du périmètre de l_i installation s_i élève à 37 mètres et il n_i y a aucune antenne existante dans ce rayon.

E. 2

L_i autorité intimée soutient également que le lieu choisi en zone à bâtir ne serait pas adéquat, car il s_i agirait d_i un quartier à forte densité de population. Cet argument ne résiste pas à la jurisprudence du Tribunal fédéral rappelée ci-dessous. a) A l'intérieur de la zone à bâtir, le requérant a un droit à l_i octroi d_i une autorisation de construire pour l'implantation d'une installation de téléphonie mobile, lorsque celle-ci est conforme à la zone et respecte les exigences légales et réglementaires. La conformité à la zone est réglée par le droit fédéral lorsque les installations de téléphonie mobile s_i implantent hors des zones constructibles et par le droit cantonal lorsque celles-ci prennent place à l_i intérieur des zones à bâtir. Or, la clause d_i un besoin dûment établi n_i est requise par le droit fédéral que si

l'implantation est prévue hors de la zone à bâtir, en application de l'art. 24 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) ; dans la zone à bâtir, en revanche, l'opérateur n'a aucune obligation fondée sur le droit fédéral d'établir un besoin et une pesée des intérêts n'entre pas en considération ; c'est à lui seul qu'il incombe de choisir l'emplacement adéquat de l'installation de téléphonie mobile (ATF 1A.202/2004 du 3 juin 2005 consid. 2.4 et les références citées). Ainsi, dans la zone à bâtir, dès l'instant où l'installation est conforme à la zone et respecte les exigences légales et réglementaires, elle doit être autorisée. b) En l'espèce, la zone concernée est une zone d'habitation collective. Au préalable, on doit admettre qu'à défaut de règle particulière excluant ou limitant les installations de téléphonie mobile dans certaines zones, leur présence est en principe conforme à tous les types de zone à bâtir ; il n'y a pas d'incompatibilité fondamentale à ce propos, même vis-à-vis d'une zone d'habitation (cf. ATF 1A.116/2002 du 17 novembre 2003 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal administratif fribourgeois 2A 05 27 du 19 août 2005 consid. 3a, in RFJ 2005 p. 205). Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a précisé que, dans les zones à bâtir, les antennes de téléphonie mobile n'étaient conformes à la zone que si elles avaient un rapport fonctionnel direct avec le lieu où elles étaient implantées (ATF 1P.68/2007 du 17 août 2007 destiné à la publication). Cette condition est remplie en l'espèce car l'antenne litigieuse desservira le village de Begnins, ce qui n'est pas contesté. L'insuffisance ou l'inexistence de la couverture UMTS dans ce secteur a d'ailleurs été démontrée par l'opérateur. Dans le cas présent, le règlement du plan d'extension partiel « Centre de Begnins » approuvé par le Conseil d'Etat le 20 juillet 1994 (ci-après : RPE) ne comporte pas de dispositions qui excluraient ou limiteraient l'implantation d'une installation de téléphonie mobile dans les zones d'habitation. L'intérêt public à la protection de la population contre les nuisances, et en particulier contre le rayonnement non ionisant, constitue l'un des principaux objectifs poursuivis par la LPE, respectivement par l'ORNI. On ne saurait dès lors invoquer ce même intérêt public pour s'opposer à un projet conforme aux exigences qu'impose cette législation. Les valeurs limites qu'elle fixe sont déjà le résultat d'une pesée entre les divers intérêts publics pertinents. Une nouvelle pesée générale de tous les intérêts en présence et l'examen du respect du principe de proportionnalité sont donc exclus (cf. arrêt du Tribunal administratif AC.2006.0163 du 19 octobre 2007 consid. 12). Dès lors, les exigences posées par l'ORNI étant respectées, l'autorité intimée ne pouvait refuser de délivrer le permis de construire au motif que le quartier concerné aurait une forte densité de population. Ainsi, la protection contre les immissions des installations de téléphonie mobile est réglée de manière exhaustive dans l'ORNI et dans ce domaine, il ne reste plus aucune place pour le droit cantonal ou communal. Cependant les communes peuvent édicter dans leurs plans d'affectation des prescriptions d'aménagement local du territoire qui servent d'autres buts ou d'autres intérêts que ceux du droit fédéral de la protection de l'environnement pour autant qu'elles respectent les objectifs de la législation fédérale sur les télécommunications (ATF 133 II 64 consid. 5.3 p. 67 ; voir aussi arrêt TA AC.2004.0176 du 6 septembre 2005). Il est ainsi possible de prévoir des mesures d'aménagement du territoire qui ont des effets sur le choix de la localisation d'antennes de téléphonie mobile, pour autant que les limites découlant du droit fédéral des télécommunications et de la protection de l'environnement soient respectées. Ces mesures nécessitent dans la règle une appréciation globale des circonstances (ATF 133 II 321 consid. 4.3.4 p. 327-330). La Commune de Begnins n'a cependant pas adopté de mesures d'aménagement du territoire particulières qui auraient des effets sur l'implantation des antennes de téléphonie mobile. Les dispositions générales concernant l'intégration des

constructions (art. 71 à 73 RPE) posent pour leur part des exigences spécifiques d'intégration en exigeant que les constructions nouvelles s'insèrent dans l'ensemble du bourg, respectent les lignes dominantes de ce dernier (art. 72) et soient de nature à favoriser leur bonne intégration aux rues et places adjacentes (art. 73). Mais le tribunal ne saurait considérer que le projet contesté serait contraire à ces dispositions ; l'inspection locale a permis de constater que le mât de téléphonie mobile projeté n'était pas de nature à porter atteinte au site qui est d'ailleurs considéré comme très perturbé par le recensement ISOS (cf. observations du 26 avril 2007 du Service Immeubles, Patrimoine et Logistique). Par ailleurs, ce site ne bénéficie pas de qualités particulières ; il en est de même du bâtiment choisi qui n'est pas classé et qui ne présente pas de caractéristiques architecturales dignes d'intérêt (cf. observations précitées du 26 avril 2007). Enfin, placée sur le faîte de la toiture du bâtiment existant, l'antenne n'est que très peu visible depuis la rue. La situation est ainsi différente de celle jugée dans le village de Montmagny avec la construction d'un nouveau pylône (voir arrêt TA AC.2003.0204 du 21 décembre 2004). Compte tenu de l'ensemble de ces circonstances, le tribunal estime que le projet n'est pas contraire aux dispositions des art. 72 et 73 du règlement du plan d'extension partiel « Centre de Begnins ». L'antenne litigieuse ne porte aucune atteinte inacceptable à son environnement ; le permis de construire ne peut dès lors être refusé pour des motifs d'esthétique et d'intégration. Par ailleurs, l'autorité intimée n'avait pas invoqué de tels motifs de refus dans la décision querellée.

E. 3

L'autorité intimée estime aussi que l'installation devrait être implantée hors de la zone à bâtir. a) Selon l'art. 24 LAT, une autorisation dérogatoire peut être accordée pour de nouvelles constructions ou installations hors de la zone à bâtir lorsque leur implantation est imposée par leur destination (let. a) et lorsque aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Pour que l'implantation hors de la zone à bâtir soit imposée par la destination d'une construction, celle-ci doit être adaptée aux besoins qu'elle est censée satisfaire et ne pouvoir remplir son rôle que si elle est réalisée à l'endroit prévu. Une nécessité particulière, tenant à la technique, à l'exploitation ou à la nature du sol, doit exiger de construire à cet endroit et selon les dimensions projetées ; seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion des préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément (ATF 129 II 63 consid. 3.1 p. 68, 124 II 252 consid. 4a p. 255ss, 123 II 256 consid. 5a p. 261 et la jurisprudence citée). b) Le Tribunal fédéral s'est déjà prononcé sur l'application de l'art. 24 LAT aux projets de nouvelles installations de téléphonie mobile hors de la zone à bâtir. Cette jurisprudence, rappelée dans un arrêt récent (ATF 1A.98/2005 du 19 février 2007 consid. 3.1), est la suivante : «(L) L'exigence de l'implantation imposée par la destination (en allemand : « Standortgebundenheit ») n'est pas absolue mais relative. Il ne faut pas qu'aucun autre emplacement ne puisse entrer en considération, mais il doit cependant exister des raisons objectives importantes qui font apparaître l'emplacement retenu comme beaucoup plus favorable que d'autres emplacements situés dans la zone à bâtir. En principe, l'implantation imposée par sa destination est admise lorsque, pour des motifs radiotechniques, l'opérateur ne peut pas supprimer de manière suffisante un déficit de couverture ou de capacité du réseau en retenant un ou plusieurs emplacements à l'intérieur de la zone à bâtir, ou encore lorsque la réalisation de l'installation dans la zone à bâtir serait de nature à provoquer des perturbations ou des interférences sur le réseau. L'opérateur ne peut pas invoquer, pour le choix d'un emplacement en zone agricole, des avantages économiques (le prix du terrain moins élevé) ou la plus grande facilité à trouver des

propriétaires fonciers (ou des voisins) prêts à accepter une telle installation. Si l'emplacement hors de la zone à bâtir est préférable en terme de couverture, encore faut-il que cet avantage soit important. Par ailleurs, si aucun terrain en zone à bâtir n'est disponible, il faut que les lacunes en matière de couverture ou de capacité ne puissent pas être comblées en utilisant un emplacement, en zone agricole ou dans une autre zone non constructible, où un autre opérateur a déjà installé des équipements de téléphonie mobile. Cet élément doit en effet être pris en considération dans le cadre de la pesée des intérêts selon l'art. 24 let. b LAT, en vue de déterminer le meilleur lieu de situation pour une installation dont l'implantation hors de la zone à bâtir est imposée par sa destination (consid. 3.1 et 3.2 de l'arrêt 1A.186/2002 précité). » Ainsi, l'élément décisif, pour l'octroi d'une dérogation selon l'art. 24 LAT, est l'absence d'un emplacement adéquat dans la zone à bâtir. S'il existe un emplacement équivalent, du point de vue des besoins radiotechniques de l'opérateur, à l'intérieur des zones constructibles, une dérogation selon l'art. 24 LAT ne saurait être accordée (ATF précité du 19 février 2007 consid. 3.3). c) La jurisprudence fédérale est toutefois plus nuancée en ce qui concerne l'implantation d'antennes sur des installations électriques existantes hors de la zone à bâtir. Dans un arrêt du 23 mai 2000 (1P.38/2000), le Tribunal fédéral a considéré que la construction d'une installation de téléphonie mobile sur le pylône d'une ligne à haute tension était soumise exclusivement aux dispositions formelles et matérielles de la loi sur les installations électriques à faible et à fort courant du 24 juin 1902 (ci-après : LIE ; RS 734.0). La construction de l'antenne devait suivre la procédure fédérale d'approbation des plans prévue par la LIE et il appartenait ainsi à l'Inspection fédérale des installations à courant fort (Inspection fédérale) d'apprécier si les exigences de l'aménagement du territoire étaient respectées, en particulier celles concernant la protection du paysage (ATF 1P.38/2000 du 23 mai 2000 consid. 2c). Le Tribunal fédéral a ensuite jugé que l'installation d'une antenne de téléphonie mobile sur le mât d'une ligne électrique longeant une voie ferrée des CFF était régie de manière exclusive par l'art. 18m de la loi fédérale sur les chemins de fer du 20 décembre 1957 (ci-après : LCdF ; RS 742.101). Cette disposition règle la construction d'installations annexes ne servant pas exclusivement ou principalement à l'exploitation ferroviaire. Il est indiqué à son premier alinéa que ces installations sont régies par le droit cantonal et qu'elles ne peuvent être autorisées qu'avec l'accord de l'entreprise ferroviaire concernée si elles affectent des immeubles appartenant à cette entreprise ou leur sont contiguës (let. a) ou encore si elles risquent de compromettre la sécurité de l'exploitation (let. b). L'art. 18m al. 2 LCdF précise les trois cas dans lesquels l'entreprise ferroviaire consulte l'Office fédéral des transports : dans le premier cas, l'office fédéral est consulté à la demande d'une partie en l'absence d'accord entre le maître de l'ouvrage et l'entreprise ferroviaire (let. a) ; dans le deuxième cas, lorsque l'installation annexe peut empêcher ou rendre considérablement plus difficile une extension ultérieure de l'installation ferroviaire (let. b) ; et dans le dernier cas, si le terrain à bâtir est compris dans une zone réservée ou s'il est touché par un alignement déterminés par la législation ferroviaire (let. c ; voir aussi arrêt AC.2007.0169 du 18 janvier 2008). Si aucune des conditions de l'art. 18m al. 2 LCdF n'est remplie, le Tribunal administratif ne peut subordonner l'autorisation de construire à une décision préalable de l'Office fédéral des transports (ATF 1A.100/2006 du 2 octobre 2006 consid. 2.3). Par la suite, le Tribunal fédéral a nuancé la jurisprudence concernant la construction d'installations de téléphonie mobile sur des pylônes de lignes électriques autorisées selon la procédure fédérale d'approbation des plans prévue par les art. 16ss LIE (ATF 1P.38/2000 du 23 mai 2000 précité). Il a relevé que la procédure fédérale

d'approbation des plans, modifiée le 1^{er} janvier 2000, et l'adoption de la nouvelle ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d'approbation des plans des lignes électriques permettaient de réexaminer les principes posés dans l'arrêt 1P.38/2000. Il a constaté que les nouveaux art. 16ss LIE réglant la procédure d'approbation des plans des installations électriques ne comprenaient pas une disposition comparable à l'art. 18m LCdF concernant les installations annexes et qu'il s'agissait d'une lacune que le Tribunal fédéral devait combler comme s'il faisait acte de législateur. L'antenne de téléphonie mobile n'était plus à considérer comme une modification d'une installation électrique, mais comme la construction d'une installation annexe à celle-ci dont l'autorisation était soumise aux règles de procédure cantonale en matière de permis de construire, tout comme les installations annexes ne servant pas à l'exploitation ferroviaire au sens de l'art. 18m LCdF ; l'autorité de surveillance en matière d'installations électriques (Inspection fédérale) devait toutefois être consultée préalablement (ATF 133 II 49 consid. 6.5 p. 56-57). Le Tribunal fédéral a par la suite examiné s'il était possible d'autoriser hors des zones à bâtir une installation de téléphonie mobile sur un pylône électrique sur la base de l'art. 24 LAT en analysant en particulier la condition de l'implantation imposée par la destination de l'ouvrage (ATF 1A.120/2006 du 12 février 2007). d) Toutefois, en présence de travaux touchant un bâtiment ou une installation existante hors de la zone à bâtir, la jurisprudence fédérale a posé le principe suivant : l'autorité doit examiner en premier lieu si les travaux envisagés entrent dans le cadre des rénovations, transformations partielles ou reconstructions admissibles selon l'art. 24 al. 2 LAT (actuel 24c LAT) ; si tel n'est pas le cas, c'est alors la question de la conformité du projet aux conditions de l'art. 24 LAT qui doit être examinée (voir l'arrêt de principe ATF 108 Ib 130 consid. 1a p. 132, ainsi que les ATF 110 Ib 141, 264 ; 112 Ib 277 ; 113 Ib 303 consid. 3b p. 305-306 ; 113 Ib 307 consid. 4 p. 313 ; 115 Ib 295 consid. 2c in fine p. 298 ; 116 Ib 228 consid. 3 p. 230 ; 118 Ib 497 consid. 3 et 4 p. 499 à 501). Selon l'art. 24c LAT, les constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser leur rénovation, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les installations et les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement. Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites (al. 2). Il n'est pas douteux qu'un pylône d'une ligne électrique autorisée selon la procédure prévue par les art. 16ss LIE est une installation érigée légalement et qu'une telle installation n'est pas conforme à la destination de la zone agricole. Il reste à examiner si l'aménagement d'une antenne de téléphonie mobile peut être assimilé à une transformation partielle ou à un agrandissement mesuré. A cet égard, la jurisprudence fédérale assimile la construction d'une antenne sur un pylône existant à une construction annexe au sens de l'art. 18m LCdF qui présente donc une importance réduite par rapport à l'ensemble de l'ouvrage. En outre, les lignes électriques existantes à haute ou à très haute tension émettent déjà un rayonnement électromagnétique relativement important (voir notamment ATF 1E.17/2002 du 22 juillet 2003 consid. 7.3). Ainsi, il n'est pas exclu que l'aménagement d'une antenne de téléphonie mobile sur le pylône d'une ligne à très haute tension puisse être assimilé à une transformation partielle au sens de l'art. 24c al. 2 LAT qui peut être autorisée seulement si les exigences majeures de l'aménagement du territoire sont remplies. A cet égard, des motifs importants d'aménagement du territoire commandent d'utiliser hors de la zone à bâtir les constructions existantes qui permettent l'installation d'antennes de téléphonie mobile ; il s'agit notamment de motifs qui ont trait à la protection

du paysage (art. 3 al. 2 LAT) et à l'exigence de l'utilisation mesurée et rationnelle du sol au sens de l'art. 1^{er} al. 1 LAT, par l'utilisation des infrastructures existantes. Une telle solution répond également aux conditions de l'art. 3 al. 3 let. a LAT visant à préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes. Toutefois, il faut encore que l'aménagement de l'antenne à cet emplacement puisse permettre de remplir toutes les fonctions qui résultent des obligations assignées au constructeur sans pour autant que ce dernier puisse exiger les mêmes commodités qu'à l'intérieur de la zone à bâtir. En l'espèce, il ressort des études effectuées par la constructrice et produites au tribunal le 18 septembre 2007 que l'installation de l'antenne sur le pylône de la ligne à haute tension EOS Galmiz-Verbois ne permet pas d'assurer la couverture sur des parties importantes du village et des zones à bâtir, en raison de la configuration des lieux et en particulier de l'épaulement que forme l'ancien coteau viticole en direction du nord-ouest (Cézille) et sur lequel la zone à bâtir s'est développée. Ainsi, la solution alternative consistant à utiliser l'un des pylônes existants à proximité du village ne permet pas d'assurer la couverture de la plus grande partie de la zone bâtie et elle ne peut être imposée à l'opérateur. e) Par ailleurs, il n'est pas contesté que le lieu d'implantation choisi en zone à bâtir permet d'obtenir la couverture souhaitée et répond ainsi aux besoins de l'opérateur. Les solutions alternatives examinées par l'opérateur à l'intérieur de la zone à bâtir n'ont pas permis de trouver d'autres emplacements adaptés. La société constructrice a en effet réexaminé la possibilité d'implanter l'antenne sur une parcelle communale qui avait déjà fait l'objet d'une étude préalable avant l'ouverture de l'enquête publique; il a été précisé à ce sujet également le 18 septembre 2007 que cette tentative s'était toujours soldée par un refus de l'autorité municipale (les courriers des 12 septembre 2002 et 15 mars 2006 ont été produits à cet égard). L'autorité intimée ne l'a d'ailleurs pas contesté. De même, l'opérateur avait envisagé un autre lieu d'implantation à la route de Gland n° 4, mais les locataires de l'immeuble concerné s'étaient opposés à l'antenne, de sorte que la propriétaire du bâtiment avait finalement refusé de mettre son immeuble à disposition (courrier du 30 mars 2006 versé au dossier). Il ressort de ce qui précède que le lieu d'implantation le plus adéquat est celui qui fait l'objet de la présente procédure ; le tribunal n'a d'ailleurs pas à remettre en cause le choix de l'opérateur, car c'est à lui qu'il incombe, dans la zone à bâtir, de choisir l'emplacement adéquat de son installation (ATF précité 1A.202/2004 du 3 juin 2005 consid. 2.4). Dans ces conditions, étant donné qu'un emplacement répondant aux besoins de l'opérateur a été localisé en zone à bâtir, et que l'installation de l'antenne sur un pylône existant hors de la zone à bâtir ne permet pas d'assurer la couverture du village (cf. consid. 3d in fine ci-dessus), il ne peut être imposé à l'opérateur de rechercher un autre lieu. Le tribunal rappelle en outre la jurisprudence fédérale selon laquelle l'opérateur a droit à l'octroi d'une autorisation de construire dans la zone à bâtir lorsque les conditions du droit cantonal, soit en particulier la conformité de l'installation à la zone et le respect du droit de la construction, et de l'ORNI, sont remplies ; l'installation ne peut donc en règle générale être refusée au motif qu'elle ne correspondrait pas à un réel besoin, qu'elle pourrait être placée sur un mât existant d'un autre opérateur ou qu'il existerait des sites mieux adaptés ailleurs (ATF 1A.264/2000 du 24 septembre 2002 consid. 9.4, in DEP 2002 p. 769).

E. 4

L'autorité intimée a également requis de la société recourante qu'elle collabore avec un autre opérateur, afin d'éviter une dispersion des lieux d'implantation d'antennes. a) Selon la jurisprudence fédérale, il n'existe pas d'obligation de coordination entre les opérateurs à

l'intérieur de la zone à bâtir ; une concentration des antennes de téléphonie mobile n'est d'ailleurs pas souhaitable, car elle conduirait à une augmentation de la charge de rayonnement dans le voisinage et à un dépassement des valeurs limites d'immissions fixées par l'ORNI (ATF 1A.202/2004 du 3 juin 2005 consid. 2.4). b) 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 le 24 août 1999 entre les différents opérateurs et l'Etat de Vaud. En bref, cette convention prévoit que le SEVEN 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 dans un rayon de 100 mètres dans les zones constructibles ou à 1 kilomètre 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. c) Ainsi, selon la convention d'août 1999 mentionnée ci-dessus, une coordination n'est nécessaire que si les emplacements sont situés dans un rayon de 100 mètres. En l'espèce, le SEVEN a constaté qu'il n'y avait pas d'autres sites prévus à coordonner (synthèse CAMAC du 12 mars 2007). L'autorité intimée ne remet pas en cause cette allégation ; elle se contente d'exiger dans sa décision une collaboration avec un autre opérateur. Son argument doit être écarté, le tribunal ne mettant pas en doute la réalité des faits avancés par le SEVEN. Au demeurant, le droit fédéral n'exige pas une telle coordination (cf. consid. 4a). Enfin, l'autorité intimée n'est pas partie à la convention, de sorte qu'elle n'est pas légitimée à en requérir l'application.

E. 5

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée ; le dossier de la cause sera retourné à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants du présent arrêt. Au vu de ce résultat, les frais de justice sont mis à la charge de la commune qui n'a pas droit à l'allocation de dépens (art. 55 al. 1 et 2 LJPA). Au surplus, il ne sera pas alloué de dépens à la société recourante, celle-ci ayant procédé par l'intermédiaire d'une collaboratrice de son département juridique.

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