

VD_OMNI AC.2007.0301 vom 27. November 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-11-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2007.0301

FR: VD_OMNI AC.2007.0301 du 27 novembre 2008

IT: VD_OMNI AC.2007.0301 del 27 novembre 2008

Regeste

ORANGE COMMUNICATIONS SA/Municipalité d'Epalinges, Service de l'environnement et de l'énergie, FORNEY, CORTHÉSY, RADTKE, EISENHUT, BÉTRIX, EPP, Service Immeubles, Patrimoine et Logistique, AESCHBACHER, BÄNNINGER, ALTHERR, DE WATTEVILLE, DEVEAUD, COURRET GILGEN, COSS | Il n'existe aucune obligation de coordination dans la zone à bâtir pour la construction d'antennes de téléphonie mobile lorsque l'installation projetée est éloignée de plus de 100 mètres d'une autre installation existante.

Erwägungen

E. 1

D'après l'art. 31 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA ; RSV 173.36), le recours s'exerce par écrit dans les 20 jours dès la communication de la décision attaquée. En l'espèce, le recours a été déposé en temps utile et il satisfait également aux conditions formelles énoncées à l'art. 31 al. 2 et 3 LJPA.

E. 2

La Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP) examine d'office et avec un libre pouvoir d'examen la recevabilité des recours qui lui sont soumis (arrêts du Tribunal administratif [TA] AC.1994.0062 du 9 janvier 1996 ; AC.1993.0092 du 28 octobre 1993 et AC.1992.0345 du 30 septembre 1993).

E. 3

; 128 V 34 consid. 1a et les arrêts cités); il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage, de nature économique, idéale ou matérielle. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers - soit l'action dite populaire - est en revanche irrecevable (ATF 131 II 649 consid. 3.1; 1A.105/2004 du 3 janvier 2005 ; 121 II 39 consid. 2c/aa; 171 consid. 2b ; 120 I B 48 consid. 2a et les arrêts cités). La jurisprudence relative au nouvel art. 89 al. 1 LTF va également dans ce sens (ATF 133 II 468 consid. 1 et les auteurs cités ; 1C_463/2007 du 29 février 2008 ; 1C_133/2007 du 27 novembre 2007). Selon cet article, a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Cette disposition reprend d'une façon générale les exigences qui prévalaient sous l'empire de l'art. 103 let. a OJ (cf. Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 p. 4126-4127). Suivant l'évolution de la jurisprudence actuelle, le législateur a rendu plus stricte la condition de l'intérêt personnel au recours en matière de droit public, précisant à l'art. 89 al. 1 let. b LTF que le recourant devait être

"particulièrement atteint" par l'acte attaqué; il s'agit là d'un "signal rédactionnel" qui ne fait que confirmer la tendance de la jurisprudence à resserrer la portée de l'intérêt digne de protection, particulièrement en ce qui concerne la légitimation des tiers. Ceux-ci doivent donc avoir un intérêt personnel qui se distingue nettement de l'intérêt général des autres membres de la collectivité dont l'organe a statué (Message, FF 2001 p. 4127; ATF 133 II 468, consid. 1). c) Dans le cas présent, la recourante est constructrice et future exploitante de l'installation litigieuse, pour l'usage de laquelle elle bénéficie d'une concession. Au terme du contrat de bail conclu avec les propriétaires du fonds, elle demeurera propriétaire des installations de télécommunication à construire et de l'équipement qui s'y rapporte. Pour toutes ces raisons, elle jouit sans conteste de la qualité pour recourir.

E. 4

a) Les opposants prétendent tout d'abord que la procédure d'autorisation de construire comportait des lacunes d'ordre formel qui justifiaient à elles seules la décision de refus. La fiche de données spécifiques au site n'émanerait pas directement de la société recourante, les documents techniques seraient en partie rédigés en anglais, l'indication de l'échelle serait absente sur le plan de localisation, l'art. 103 al. 1 RPGA ne serait pas respecté et le plan de situation comporterait deux chiffres différents pour les surfaces construites. b) De jurisprudence constante, l'enquête publique n'est pas une fin en soi. Elle a essentiellement pour but de renseigner les intéressés de façon complète sur la construction projetée. Les défauts dont elle peut être affectée ne peuvent donc être invoqués à l'encontre d'une décision que s'ils ont pour conséquence de gêner l'administré dans l'exercice de ses droits et qu'il en subit un préjudice (AC.1999.0064 du 17 mars 2000 ; AC.2001.0224 du 6 août 2003 ; AC.2004.0253 du 2 mai 2005 et AC.2005.0233 du 31 mars 2006). c) En l'occurrence, la fiche de données spécifiques au site accompagnant la demande de permis de construire porte la signature de la société Biacom SA uniquement. La recourante, en joignant elle-même ce document aux pièces de l'enquête, a manifestement agréé son contenu. Exiger de surcroît que cette fiche soit signée de l'un de ses représentants serait faire preuve de formalisme excessif. Ce grief doit donc être écarté. A l'examen des documents d'enquête, on constate que la recourante a usé de l'anglais à diverses reprises. L'emploi de cette langue reste cependant exceptionnel et se limite à la légende de quelques données techniques dont la compréhension n'est nullement affectée. Ce grief doit donc aussi être écarté, au même titre d'ailleurs que celui relatif à l'absence d'échelle sur le plan de localisation, dont le seul but est de situer grossièrement l'emplacement de l'installation sur le territoire communal et sur lequel l'absence de mention d'une échelle n'a aucune incidence pour la compréhension du projet. Quant à la violation de l'art. 103 al. 1 RPGA, qui traite du contenu des demandes d'autorisation de construire, le tribunal ne voit pas en quoi le dossier d'enquête ne le respecterait pas dans la mesure où ce dossier fournit toutes les informations pertinentes exigées par cette disposition. Enfin, l'indication par le géomètre de deux chiffres différents pour les surfaces construites n'est nullement préjudiciable au droit d'être entendu des opposants. Selon l'art. 69 al. 2 du règlement d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RATC ; RSV 700.11.1), le géomètre est tenu d'authentifier la conformité du plan de situation au plan cadastral uniquement. Cette indication constitue donc une information utile supplémentaire qui permettra cas échéant à la municipalité d'établir avec exactitude les surfaces à prendre en compte pour établir le coefficient d'occupation du sol de la parcelle (AC.2006.0048 du 21 décembre 2006).

E. 5

Sur le fond, la municipalité a principalement - et presque exclusivement - motivé la décision querellée par le nombre important d'oppositions suscitées par la mise à l'enquête publique du projet. Ce motif ne peut être retenu. Selon l'art. 104 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; RSV 700.11), la municipalité doit s'assurer, avant de délivrer le permis de construire, de la conformité du projet aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'aux plans d'affectation légalisés ou en voie d'élaboration ; elle doit également vérifier si les autorisations cantonales et fédérales préalables nécessaires ont été délivrées (art. 104 al. 2 LATC). L'art. 115 al. 1 LATC relatif à la motivation de la décision de refus de permis rappelle d'ailleurs que ce refus est communiqué au requérant avec référence aux dispositions légales et réglementaires invoquées. Par conséquent, à défaut d'incidence juridique, le nombre d'oppositions est un motif qui ne peut être avancé pour justifier le refus d'un permis de construire (arrêts TA/CDAP AC.2007.0051 du 3 mai 2007 ; AC.2007.0153 du 19 février 2008).

E. 6

a) Les opposants estiment que la construction de l'antenne en cause ne peut être autorisée car les bâtiments sis sur la parcelle n° 790 ne sont pas conformes à la réglementation en vigueur et qu'ils ne peuvent être mis au bénéfice d'une situation acquise, plusieurs modifications constructives n'ayant pas fait l'objet d'un permis de construire lors de leur réalisation. La recourante considère quant à elle que les modifications invoquées par les opposants ont fait l'objet d'une tolérance particulière par les autorités communales, ce qui justifie de mettre la ferme litigieuse au bénéfice de l'art. 80 al. 2 LATC. b) Les bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir sont réglés à l'art. 80 LATC, qui dispose ce qui suit : "Les bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir entrées en force postérieurement, relatives aux dimensions des bâtiments, à la distance aux limites, au coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol, ou à l'affectation de la zone, mais n'empiétant pas sur une limite des constructions, peuvent être entretenus ou réparés. Leur transformation dans les limites des volumes existants ou leur agrandissement peuvent être autorisés, pour autant qu'il n'en résulte pas une atteinte sensible au développement, au caractère ou à la destination de la zone. Les travaux ne doivent pas aggraver l'atteinte à la réglementation en vigueur ou les inconvénients qui en résultent pour le voisinage. Les bâtiments en ruine ou inutilisables qui ne correspondent pas aux règles de la zone mentionnées au premier alinéa ne peuvent être reconstruits. Cependant, en cas de destruction accidentelle totale datant de moins de cinq ans, la reconstruction d'un bâtiment peut être autorisée dans son gabarit initial, dans la mesure où un volume comparable ne peut être édifié sur la parcelle selon les règles de la zone. L'alinéa 2 est applicable par analogie." Déduite de la garantie de la propriété (art. 22 ter aCst, désormais art. 26 Cst) et du principe de la non rétroactivité des lois, la protection de la situation acquise implique que, sous réserve de garanties plus étendues que les cantons sont libres d'assurer tout en respectant les exigences majeures de l'aménagement du territoire, de nouvelles dispositions restrictives ne peuvent être appliquées à des constructions autorisées selon l'ancien droit que si un intérêt public important l'exige et si le principe de la proportionnalité est respecté (ATF 113 Ia 119 consid. 2). En principe, cette disposition ne profite qu'aux bâtiments dont l'irrégularité est due à un changement postérieur de la réglementation, et non à ceux d'emblée non réglementaires (v. Bonnard, Bovay, Didisheim, Matile, Sulliger, Weill, Droit vaudois de la construction, ad art. 80 LATC, rem. 6.1; RDAF 1992, p. 229). L'art. 80 LATC peut néanmoins être appliqué par analogie aux constructions qui sont l'objet d'une tolérance de la part des autorités et, a fortiori, lorsqu'elles ont bénéficié d'une autorisation qu'il n'est pas

question de révoquer. L'ancienne Commission cantonale de recours en matière de constructions avait en effet jugé que le caractère d'emblée non réglementaire d'un ouvrage ne constituait pas en soi un motif suffisant pour justifier un ordre de démolition, mais que cette question devait être résolue au regard des principes généraux du droit constitutionnel et administratif, notamment ceux de la proportionnalité et de la bonne foi, et qu'il convenait de procéder à une pesée des intérêts en présence, publics et privés (RDAF 1982, p. 448 ss). Le tribunal a ainsi jugé que, si l'on pouvait déduire de cette jurisprudence l'existence d'un droit au maintien de constructions d'emblée non réglementaires, il serait pour le moins illogique que leurs propriétaires ne puissent ni les transformer ni les agrandir aux conditions de l'art. 80 al. 2 LATC appliqué par analogie (en ce sens, Raymond Didisheim in : RDAF 1987 p. 391-392 ; arrêts TA AC.1999.0233 du 15 janvier 2003 ; AC.1999.0128 du 18 janvier 2000 ; AC.1996.0206 du 15 mai 1998 ; AC.1996.0272 du 2 mars 1998 et AC.1992.270 du 7 avril 1993). c) En l'espèce, la ferme litigieuse n'est manifestement pas conforme à la réglementation en vigueur, ceci notamment pour les raisons développées ci-dessous. Dans la zone de villa I, l'art. 25 al. 3 RPGA prescrit que « la longueur du bâtiment ne doit pas excéder 25 mètres ». Or, qu'on la considère dans sa largeur ou dans sa longueur, les dimensions de la ferme litigieuse atteignent au moins 26 mètres, même sans comptabiliser la longueur de l'annexe n° ECA 55b qui y est accolée. Cette annexe, reliée au corps principal de la ferme par un élément de construction de deux étages, n'est pas conforme à l'art. 24 RPGA qui autorise certes deux corps de bâtiments reliés, mais uniquement au niveau du rez-de-chaussée et dans la mesure où la somme des longueurs de leurs façades ne dépasse pas 25 mètres, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. L'art. 27 let. b) RPGA prescrit que le nombre de niveaux est limité à « un rez-de-chaussée, un premier étage et un étage dans les combles pour les bâtiments dont la surface au sol est supérieure à 80 m² ». Compte tenu de la création d'un logement dans les combles (voire sur-combles) de la ferme, constituant un quatrième niveau habitable, la ferme litigieuse n'est également pas réglementaire sur ce point. En vertu de l'art. 28 al. 1 RPGA, « le nombre de logements est limité à deux par villa ». Une dérogation est possible selon les alinéas 2 et 3 de cette disposition pour assurer la conservation d'un bâtiment existant dans la mesure où certaines conditions sont respectées. Dans le cas présent, les logements existants sur la parcelle n° 790 sont manifestement supérieurs à deux compte tenu des quatre étages de logement et du studio situés dans la ferme ainsi que de l'annexe habitable. Enfin, en vertu de l'art. 25 al. 1^{er} RPGA, « le coefficient d'occupation du sol ne peut pas excéder 0,125 ». Selon la jurisprudence, il n'est pas admissible de fixer la surface constructible en tenant compte des possibilités de bâtir résultant du solde du bien-fonds situé dans une autre zone (RDAF 1985, p. 496). En l'espèce, on ne saurait donc prendre en compte l'intégralité de la parcelle litigieuse pour établir le COS, tel que l'a fait la recourante dans la demande de permis de construire, mais uniquement l'espace situé en zone de villa I. Le tribunal n'a pas connaissance de la surface exacte que recouvre cette partie de la parcelle ; elle peut toutefois être estimée à 4'100 m² sur la base du plan de situation. Dans ces circonstances, même en tenant compte des chiffres les plus favorables au propriétaire du bien-fonds - à savoir la surface des bâtiments ECA n° 55a (495 m²), 55b (38 m²) et 59 (34 m²), à l'exclusion du garage (art. 77 RPGA) et des éléments non cadastrés notamment - le COS atteindrait 0,138 et serait donc plus élevé que le coefficient autorisé. Le tribunal s'abstiendra d'examiner si piscine et volière doivent être incluses dans le calcul du COS, qui serait de toute façon dépassé. Il renoncera également à établir avec précision le COS réel de la parcelle car même un dépassement avéré de ce coefficient n'aurait pas de

conséquence sur la solution du litige, ceci pour les motifs qui seront exposés ci-dessous. Quant à l'usage commercial d'une partie du rural, datant de plus de trois ans, soit d'avant l'adoption du RPGA, il n'est pas impossible qu'il soit conforme à l'affectation actuel de la zone de villa I qui tolère la prestation de services et le petit commerce (art. 22 RPGA). d) Une partie des aménagements non réglementaires de la parcelle n° 790 ont été effectués sans autorisation. On peut citer notamment le quatrième niveau de la ferme, le couloir de deux étages reliant l'annexe au corps de bâtiment principal et les divers autres constructions non cadastrées qui ont aggravé le dépassement du COS. On relève à cet égard que, contrairement à ce que soutiennent les opposants, l'affectation de l'annexe à l'habitation a été dûment autorisée dans le cadre de la mise à l'enquête et de l'autorisation de construire délivrée en 1991, le libellé des plans d'enquête, du permis de construire et du permis d'habiter ne permettant pas d'aboutir à un autre conclusion. Le tribunal, qui n'a pas connaissance de la teneur de la réglementation qui régissait la parcelle litigieuse avant l'entrée en vigueur du RPGA le 16 novembre 2005, ignore si les transformations non autorisées ont été effectuées en accord avec les dispositions de police des constructions de l'époque. Toutefois, l'instruction a montré que ces diverses transformations étaient bien connues de l'autorité municipale, dont certains membres passent régulièrement devant la ferme, sans que cette autorité ne soit cependant intervenue pour exiger leur régularisation. En outre, à la suite de l'interpellation de voisins concernant l'état des bâtiments Forney, la municipalité a clairement signifié aux propriétaires de la ferme, par lettre du

E. 11

a) Compte tenu de la proximité de certains calculs avec les valeurs limites autorisées, les opposants doutent du respect effectif de ces valeurs lors de la mise en service de l'installation. b) Afin de renforcer le contrôle du respect des domaines angulaires autorisés, l'OFEV a édicté le 16 janvier 2006 une directive, à l'attention des autorités chargées de l'exécution de l'ORNI et des opérateurs de réseau de téléphonie mobile, instituant un « système d'assurance de qualité » ou « système AQ » (Circulaire « L'assurance de qualité aux fins de respecter les valeurs limites de l'ORNI en ce qui concerne les stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil »). On retient de ce document que le système d'assurance de qualité, fondé sur les propositions d'un groupe d'experts, permet de renforcer le contrôle du respect des puissances d'émission de chaque installation pendant la durée de son exploitation, lorsque la puissance d'émission autorisée est inférieure aux puissances maximales possibles compte tenu des composants électroniques installés, respectivement lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, le domaine angulaire autorisé est inférieur au domaine maximal possible. Chaque opérateur constitue une banque de données actualisant en permanence tous les composants électroniques et les réglages d'appareillages influant sur la puissance émettrice (ERP) ou les directions de propagations. Le système AQ est pourvu d'un système de contrôle automatisé, mis en oeuvre une fois par jour ouvré, permettant de constater d'éventuels dépassements, lesquels doivent être corrigés en principe dans les 24 heures. Le système AQ est vérifié périodiquement par un organisme de contrôle externe indépendant. Les opérateurs concessionnaires se sont engagés à mettre en oeuvre et vérifier le système AQ dès le 1^{er} janvier 2007. Ce système a été élaboré en vue de se conformer à la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. ATF 1A.160/2004 du 10 mars 2005 ; AC.2006.0025 du 21 septembre 2006). Dans deux arrêts du 31 mai 2006 (1A.120/2005 et 1A.116/2005 consid. 5.3), le Tribunal fédéral a considéré que, pour l'heure, ce système permettait de mettre en oeuvre un contrôle adéquat de la puissance émettrice pendant la durée de l'exploitation d'une installation, moyennant toutefois que le permis de construire

mentionne comme condition à sa délivrance l'obligation à charge de l'opérateur d'intégrer dans son système AQ les données opérationnelles de l'installation mise à l'enquête. c) Dans le cas présent, le SEVEN a demandé, dans son préavis du 16 mai 2007, que l'installation projetée soit intégrée au système AQ. A l'audience, ce service a confirmé que la recourante avait bien adhéré à ce système. Conformément aux exigences du Tribunal fédéral, cette intégration est donc suffisante pour garantir que les valeurs limites fixées par l'ORNI seront respectées en pratique.

E. 12

a) Selon les opposants, l'installation projetée ne respecterait pas l'obligation de coordination entre opérateurs compte tenu des deux autres installations de téléphonie mobile existantes à proximité. De plus, la recourante aurait déjà rempli les devoirs découlant de sa concession qui lui imposaient d'assurer une couverture du territoire de 50% en 2004 ; elle n'aurait donc plus d'intérêt public à la construction de nouvelles installations de téléphonie mobile. b) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, dans la zone à bâtir, il n'est pas nécessaire d'examiner dans chaque cas particulier la nécessité de toute nouvelle installation. L'opérateur n'a en effet aucune obligation fondée sur le droit fédéral d'établir un besoin et une pesée des intérêts n'entre pas en considération. Aussi, de manière générale, le requérant a-t-il droit à une autorisation de bâtir lorsque l'installation est conforme à la zone et respecte les exigences légales et réglementaires ; c'est à l'opérateur seul qu'il incombe de choisir l'emplacement adéquat de l'installation de téléphonie mobile. Le Tribunal fédéral relève à cet égard qu'il n'est de toute façon pas dans l'intérêt des opérateurs de concentrer les installations car cela conduit à une augmentation de la charge de rayonnement dans le voisinage et à un dépassement des limites d'immission fixées par l'ORNI. Pour les mêmes raisons, il ne résulte du droit fédéral aucune obligation de coordination entre les opérateurs à l'intérieur de la zone à bâtir. Toute disposition contraire du droit cantonal ou communal qui exigerait une telle coordination est toutefois réservée (ATF 1A.202/2004 du 3 juin 2005 et les références citées). Au niveau cantonal, l'Etat de Vaud et les différents opérateurs ont signé une convention le 24 août 1999 qui prévoit de coordonner les emplacements d'antennes et de concilier, dans la mesure du possible, les obligations des opérateurs (assurer la couverture du territoire et mettre en place une structure de réseau optimale) et les autres intérêts publics (protection du paysage et respect des normes en matière de rayonnement non ionisant) qui entrent en ligne de compte (cf. FAO nos 75-76 des 17 et 21 septembre 1999, p. 2703; sur cette convention, cf. en outre AC.2002.0092 du 1^{er} mars 2005 consid. 5 et les nombreuses références jurisprudentielles citées). 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 (AC.2007.0153 du 29 février 2008). b) En l'occurrence, l'installation projetée étant située en zone à bâtir, l'analyse d'un besoin de l'opérateur n'est pas

nécessaire. L'argument tiré de l'absence d'intérêt public de la recourante n'est donc pas pertinent. De plus, aucune autre installation de téléphonie mobile ne se situant dans le rayon de 100 mètres prescrit par la convention cantonale précitée, une obligation de coordination n'entre pas en ligne de compte. Au demeurant, on relève que les opposants ne sont pas partie à cette convention, de sorte qu'ils n'apparaissent de toute façon pas légitimés à requérir son application (dans ce sens, AC.2007.0153 du 29 février 2008).

E. 13

Au vu des considérants qui précèdent, le recours doit être admis et la décision de la municipalité annulée. Le dossier de la cause lui sera retournée pour qu'elle délivre en faveur d'Orange un permis de construire une installation de téléphonie mobile sur la parcelle n° 790 du registre foncier de la commune. Les opposants, qui succombent, supporteront les frais du recours (art. 55 al. 1 LJPA). La recourante n'étant pas représentée par un mandataire professionnel, elle n'a pas droit à l'allocation de dépens.

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