

VD_OMNI AC.2007.0311 vom 24. Juli 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-07-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2007.0311

FR: VD_OMNI AC.2007.0311 du 24 juillet 2009

IT: VD_OMNI AC.2007.0311 del 24 luglio 2009

Regeste

SWISSCOM MOBILE SA c / TRACCHIA, Municipalité de Nyon, Service de l'environnement et de l'énergie | Il est contraire au droit fédéral d'interpréter une règle de police des construction relative aux infrastructures en toiture dans le sens d'une large interdiction de toute antenne de télécommunication. Les antennes de téléphonie mobiles en zone à bâtir sont par principe conformes à la zone lorsqu'elles desservent cette dernière. Les éventuelles dispositions restrictives doivent être adoptées de manière explicite et respecter les objectifs de la législation sur les télécommunications. L'application de la clause générale d'esthétique, notamment, n'est pas exclue. En l'espèce, la municipalité, qui vient d'autoriser une antenne sur un autre immeuble du même quartier, ne peut pas justifier une pratique plus sévère par le fait que l'antenne est prévue, dans un quartier ancien protégé, sur un immeuble récent dont l'architecture contemporaine a suscité des discussions et qui a fait l'objet d'un ordre de remise en état du toit lors de son achèvement. Les motifs pour lesquels la municipalité a dissuadé la constructrice de dissimuler l'antenne dans une fausse cheminée étant peu clairs, le dossier lui est renvoyé pour qu'elle décide si le permis de construire doit imposer ce procédé.

Erwägungen

E. 1

La question du rayonnement de l'installation, respectivement du respect des valeurs limites d'immission telles que préconisées par l'ordonnance fédérale du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant et ses annexes 1 et 2 (ORNI; RS 814.710) ne fait pas l'objet du litige. Le SEVEN, autorité compétente en la matière, s'est déterminé à ce sujet et il a constaté que sur la base des données fournies par l'opérateur responsable les exigences de l'ORNI étaient respectées. Il a toutefois assorti l'autorisation des conditions usuelles, savoir procéder à des mesures de contrôle dans les six mois suivant la mise en exploitation de l'installation et intégrer celle-ci à un système d'assurance qualité (AQ).

E. 2

a) La recourante invoque le fait que son installation est conforme à la zone et respecte les exigences légales et réglementaires. Elle fait également valoir que le bâtiment sur lequel elle souhaite poser son installation ne doit pas être soumis à des exigences plus strictes que le reste des immeubles du quartier au motif qu'une précédente autorisation n'aurait pas été respectée à l'occasion de travaux exécutés en 2002 par les propriétaires. L'autorité intimée motive son refus de délivrer le permis litigieux par son souci de préserver l'esthétique des lieux, en particulier l'aspect de la toiture, souci déjà existant en 2002 lorsqu'elle avait dû exiger la suppression des superstructures érigées en violation du permis de construire délivré à l'époque. Elle ne saurait aujourd'hui accepter l'implantation sur cette toiture d'une antenne de téléphonie mobile qui réduirait à néant ses efforts pour préserver l'aspect des

lieux. L'autorité intimée relève que le règlement du PPA de "Rive" prête une attention toute particulière à l'esthétique et à l'intégration des bâtiments et que son art. 50 exclut les superstructures du type de l'antenne de téléphonie mobile projetée par la recourante. La municipalité motive son refus par des motifs d'ordre esthétique. b) De l'instruction, il est ressorti que la construction de l'Hôtel Real, qui s'est achevée en 2002, a suscité des controverses au sein de la population nyonnaise et constitué un exercice urbanistique délicat pour la municipalité. Il s'agissait en effet d'intégrer un bâtiment d'architecture contemporaine au quartier de Rive, plus ancien, qualifié selon le PPA d'"ensemble urbain caractéristique de grande valeur" (chapitre 1, chiffre 1). Inclus dans le PPA de "Rive", cet immeuble est toutefois soumis à la même réglementation que les autres bâtiments du quartier. En conséquence, la municipalité ne saurait avoir une pratique plus sévère à son sujet, eu égard au fait qu'il s'agit d'une construction récente et que l'achèvement de son édification a donné lieu à des injonctions de mise en conformité, en particulier pour libérer sa toiture de superstructures techniques. Elle ne saurait ainsi se fonder sur l'historique de la construction de l'hôtel pour interdire toute nouvelle installation sur le toit de l'immeuble, cas échéant invoquer le fait que l'architecture contemporaine de l'immeuble n'aurait été jugée compatible avec les bâtiments voisins qu'à la condition, notamment, que la toiture soit libérée de superstructures qui trancheraient trop avec les toits voisins. c) L'immeuble sur lequel la recourante projette d'installer son antenne de téléphonie mobile est donc intégré dans le PPA de "Rive". Aux termes de l'art. 50 du chapitre 9 de son règlement, aucune superstructure autre que celles constituées par les lucarnes, mâts, cheminées et orifices de sortie des canaux de ventilation ne peut être admise. L'art. 67 du même règlement prévoit que, dans les limites de l'art. 85 LATC, la municipalité peut accorder des dérogations d'ajustement aux articles des chapitres 4, 5, 7, 8 et 9. Ces dérogations ont pour but de régler les cas non prévus par le présent règlement et de faciliter la recherche de meilleures solutions architecturales. Elles doivent respecter les buts du plan et ne pas léser les intérêts des propriétaires voisins. En audience, les parties ne sont pas parvenues à dégager une interprétation convaincante de l'art. 50 du règlement du PPA. On peut se demander si une antenne peut être admise parce qu'elle est fixée sur un mât, ou si elle doit être travestie en cheminée pour être admise. Il n'est pas nécessaire de résoudre ces questions. En effet, le Tribunal fédéral a déjà jugé qu'il n'est pas possible d'interpréter une règle de police des constructions relative aux infrastructures en toiture dans le sens d'une large interdiction de toute antenne de télécommunication: ce serait incompatible avec la législation fédérale sur les télécommunications. Les antennes de téléphonie mobiles en zone à b bâtir sont par principe conformes à la zone lorsqu'elles desservent cette dernière. S'il s'agit de les soumettre à des dispositions restrictives d'aménagement du territoire, celles-ci doivent être adoptées de manière explicite et il faut avoir égard aux objectifs de la législation sur les télécommunications. La jurisprudence fédérale donne quelques pistes sur la manière dont de tels instruments de régulation communaux peuvent être configurés; l'application de la clause générale d'esthétique, notamment, n'est pas exclue (ATF 1C_378/2008 du 27 janvier 2009; ATF 133 II 353 consid. 4.2). C'est donc en vain que la commune intimée invoque l'art. 50 du règlement du PPA pour prétendre interdire la pose d'une antenne de télécommunication. Cette position est d'ailleurs incompatible avec le fait que, postérieurement au présent cas, la municipalité a octroyé une autorisation de construire une installation de téléphonie mobile sur le toit d'un autre immeuble situé dans le même plan partiel d'affectation du quartier de Rive. C'est par conséquent au regard des dispositions relatives à l'esthétique qu'il y a lieu d'examiner ensuite si l'antenne projetée peut être

autorisée.

E. 3

a) L'art. 1 du chapitre 1 du règlement du PPA de "Rive" prévoit ce qui suit : "Le Plan Partiel d'Affectation de "RIVE" a pour but de sauvegarder le quartier de Rive en tant qu'ensemble urbain caractéristique de grande valeur. A ces fins, il fixe des règles qui ont pour effet de :

a) d'assurer le maintien des bâtiments ou des ensembles de bâtiments de valeur, en préservant ou en développant le dispositif architectural hérité des siècles passés tout en respectant le caractère des rues, des places, des espaces libres et du quai ainsi que le profil général des groupements de maisons contiguës tel qu'on peut l'admirer depuis le lac. b) de favoriser l'adaptation du quartier aux besoins contemporains tout en conservant les valeurs du site construit. c) de favoriser l'intégration des transformations de bâtiments existants et la composition des constructions nouvelles avec les bâtiments anciens. d) d'assurer une bonne mixité entre l'artisanat, le commerce, la culture et le tourisme tout en laissant la prédominance à l'habitat. Le Plan Partiel d'Affectation de "RIVE" règle la destination, le mode d'utilisation du sol et les conditions de construction dans le but de concrétiser les objectifs mentionnés plus haut. La Municipalité veille à ce que les constructions, quelle que soit leur destination ainsi que les aménagements qui leur sont liés soient conformes au caractère du quartier de Rive. Elle peut refuser tout projet, même réglementaire, qui ne respecterait pas les buts évoqués plus haut." Cette disposition complète la règle générale exprimée par l'art. 86 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RSV 700.11), qui attribue à la municipalité la tâche de veiller à ce que les constructions, quelle que soit leur destination, ainsi que les aménagements qui leur sont liés, 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 de valeur historique, artistique ou culturelle (al. 2). Il sied par conséquent de se référer à la jurisprudence, abondante et constante, relative à la disposition cantonale. b) Selon cette jurisprudence, le soin de veiller à l'aspect architectural des constructions appartient en première ligne aux autorités locales qui disposent à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (v. arrêts TA AC.1999.0228 du 18 juillet 2000 et les références citées; AC.1999.0112 du 29 septembre 2000 et AC.2003.0078 du 26 mai 2004). Cela ne vide toutefois pas le contrôle judiciaire de son sens, le tribunal devant être à même de vérifier si l'autorité intimée s'est fondée sur des critères pertinents et si l'application de ceux-ci à la situation concrète est correcte (arrêt TA AC.1996.0160 du 22 avril 1997 et les références citées). Dans ce cadre, l'autorité doit notamment veiller à ne pas appliquer la clause d'esthétique de telle sorte que cela viderait pratiquement de sa substance la réglementation de la zone en vigueur (ATF 114 1a 345, RDAF 1996 p. 103 consid. 3b et les références citées). Un projet peut être interdit sur la base de l'art. 86 LATC ou de ses dérivés quand bien même il satisferait par ailleurs à toutes les dispositions cantonales et communales en matière de construction. Lorsque la réglementation applicable prévoit que des constructions d'un certain volume peuvent être édifiées, une interdiction de construire fondée sur l'art. 86 LATC, en raison du contraste formé par le volume du bâtiment projeté avec les constructions existantes, ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant. Il faut alors que l'utilisation des possibilités de construire réglementaires apparaisse déraisonnable et irrationnelle (ATF 115 1a 114; 114 1a 345; 100 1a 223 ss). L'examen de l'esthétique interviendra sur la base de critères objectifs généralement reçus et sans sacrifier à un goût ou à un sens esthétique particulièrement aigu, de manière à ce que le poids de la

subjectivité, inévitable en toute appréciation, n'influe que dans les limites de principes éprouvés par référence à des notions communément admises (arrêts TA AC.2003.0078 déjà cité et les références citées). Enfin, une interdiction de construire fondée sur l'art. 86 LATC et ses dispositions d'application ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant, notamment lorsqu'il s'agit de protéger un site, un bâtiment ou un ensemble de bâtiments présentant des qualités esthétiques remarquables qui font défaut à l'ouvrage projeté ou que mettent en péril sa construction (arrêts TA AC.1999.0228 et AC.2003.0078 déjà cités). c) L'inspection locale a permis au tribunal de constater que les toits du quartier de Rive, visibles depuis la terrasse du château et la promenade de la Duchesse, sont fort encombrés de cheminées, sorties d'aération de tous genres et d'époques diverses. On aperçoit également nombre de véliums et de verrières. Par ailleurs, il est difficile de distinguer quel toit coiffe un immeuble du quartier de "Rive" de tel autre qui se situe dans un îlot de maisons adjacent. Dans ce foisonnement, l'installation projetée, de taille relativement modeste puisqu'en hauteur elle n'excéderait pas la cheminée de l'hôtel déjà existante, serait relativement peu visible. Certes, elle serait placée sur le toit d'un immeuble qui se caractérise par le fait qu'il est un peu surélevé par rapport aux autres toits du quartier ainsi que par sa situation, en bout d'îlot. Toutefois, l'impact visuel de l'antenne projetée resterait faible, notamment eu égard au fait que, sur le toit voisin, on distingue clairement plusieurs cheminées, un tube formant un coude et une verrière en plastique relativement imposante. Dans la rue, au pied de l'hôtel, l'installation litigieuse ne serait pas visible. Tout au plus pourrait-on l'apercevoir en naviguant sur le lac au large du quai des Alpes. Quant aux câbles, il est prévu de les faire passer dans un canal thermolaqué blanc, de la même couleur que la façade de l'hôtel, de sorte que cette colonne technique passera quasiment inaperçue. Evidemment, en soi, une antenne de téléphonie mobile n'est pas un objet particulièrement plaisant. Une bonne solution pour remédier à ce défaut est de camoufler le dispositif dans une fausse cheminée. La municipalité, bien que particulièrement attentive à l'aspect esthétique des toits du quartier de "Rive", a dissuadé l'opératrice de procéder de la sorte et autorisé l'implantation d'une antenne semblable à l'appareil litigieux sur un autre toit du quartier. Par ailleurs, interpellée dans la synthèse CAMAC, la section archéologie cantonale du Service Immeubles, Patrimoine et Logistique n'a pas formulé de remarque à l'égard du projet de la recourante. Quoi qu'il en soit, les antennes de téléphonie mobile font désormais partie du paysage urbain et il peut paraître moins incongru de voir une antenne posée sur le toit d'une construction relativement moderne – comme le toit de l'hôtel – que sur le toit d'un immeuble ancien. Enfin, le dispositif projeté est d'une taille modeste, ce qui réduit d'autant plus son impact visuel. Il apparaît en définitive que l'installation litigieuse, pour peu attrayante qu'elle puisse sembler au premier abord, ne porte pas atteinte aux qualités esthétiques des toits du quartier au point qu'il soit envisageable de refuser le permis pour des motifs de cet ordre. Le tribunal considère que l'objectif de protection esthétique et d'intégration recherché par le plan partiel d'affectation du quartier n'est pas compromis par la réalisation de l'antenne projetée. Partant, la municipalité, en se reposant sur le préavis de sa commission consultative d'architecture et d'urbanisme, a abusé de son pouvoir d'appréciation en se référant à des règles relatives à l'esthétique pour s'opposer à l'installation.

E. 4

Pour le surplus, si l'autorité communale dispose à l'égard de l'interprétation de son règlement communal d'une certaine liberté, cette liberté est limitée par le respect du principe de l'égalité de traitement, qui interdit notamment qu'une même autorité rende des

décisions contradictoires (A. Grisel, Traité de droit administratif, vol. I p. 361). Deux décisions sont contradictoires lorsqu'elles règlent de façon différente des situations dont la ressemblance exige un traitement identique, ou encore, lorsqu'elles règlent de façon semblable des situations dont la différence requiert un traitement distinct (ibidem). En l'espèce, postérieurement à la décision attaquée, l'autorité intimée a autorisé l'installation sur l'un des toits d'un immeuble intégré dans le PPA de "Rive" d'une antenne de téléphonie mobile en tous points semblables au projet de la recourante. L'autorité intimée justifie la différence de traitement entre les deux projets eu égard aux particularités du bâtiment de la Rue de Rive 69, à savoir qu'il s'agit d'un bâtiment neuf, très visible, par son aspect, sa hauteur et sa typologie depuis la promenade de la Duché et l'esplanade du château, que le service de l'urbanisme de la commune est intervenu de façon très précise le 28 mai 2002 et que la commission d'urbanisme a déposé un préavis négatif. Pour la recourante, la différence de traitement dans l'application de la clause d'esthétique entre les deux projets n'a pas de justification. Comme dit précédemment, rien ne justifie de soumettre l'immeuble litigieux à des exigences plus sévères que les autres bâtiments du quartier. L'implantation d'une antenne de téléphonie mobile n'étant pas interdite par la réglementation relative au quartier et étant admissible du point de vue de la clause d'esthétique, force est d'admettre que la municipalité a rendu des décisions contradictoires en refusant à la recourante le permis demandé et en autorisant un autre opérateur de téléphonie mobile à installer sur un autre toit du quartier un dispositif semblable. En cela, la décision attaquée viole le principe de l'égalité de traitement.

E. 5

Il résulte des considérants qui précèdent que rien ne s'oppose à la délivrance du permis de construire pour l'installation prévue par la recourante. Comme les motifs pour lesquels la commune a dissuadé la recourante de dissimuler l'antenne dans une fausse cheminée ne sont pas clairs, il n'y a pas lieu que le tribunal décide s'il faut ou non recourir à ce procédé. Le recours est par conséquent admis mais le dossier est renvoyé à l'autorité intimée pour qu'elle délivre le permis de construire en statuant sur cette question de détail.

E. 6

On notera encore, pour le surplus, que l'emprise sur le domaine public n'est pas l'objet du présent recours.

E. 7

La recourante obtient gain de cause. Ayant procédé avec l'assistance d'un mandataire, elle peut prétendre à l'allocation de dépens qui seront mis à la charge de l'autorité intimée, laquelle s'acquittera également d'un émolument de justice.

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