

# **VD\_OMNI AC.2014.0009 vom 24. Juni 2014**

VD Tribunal cantonal, 2014-06-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2014.0009](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2014.0009)

FR: VD\_OMNI AC.2014.0009 du 24 juin 2014

IT: VD\_OMNI AC.2014.0009 del 24 giugno 2014

## **Regeste**

SWISSCOM (Suisse) SA/Municipalité de Gland, CABOUSSAT, Direction générale de l'environnement | Le refus d'autoriser une antenne de télécommunication ne peut pas se fonder sur une règle communale qui se borne à prévoir que la municipalité est compétente pour limiter la prolifération des antennes, dont elle peut fixer le nombre et l'emplacement. La protection contre les rayons non ionisants relève exclusivement du droit fédéral. Rappel des conditions dans lesquelles la planification locale peut imposer des restrictions pour d'autres motifs (préservation du caractère d'un quartier etc.).

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Il n'est pas contesté que l'installation projetée permettra d'améliorer une couverture UMTS insuffisante dans le centre et l'Est de la commune de Gland, d'une part ainsi que de répondre à la demande accrue en matière de transmission de données des voyageurs circulant sur la ligne de chemin de fer voisine, d'autre part. Il n'est pas non plus contesté que le projet respecte les valeurs limites posées par l'ORNI (cf. fiche de données spécifique au site établi par la recourante le 27 août 2012 vérifiée par les ingénieurs de la DGE-ARC), ni que les conditions pour un contrôle après la mise en service de l'installation sont remplies.

### **E. 2**

En premier lieu, l'autorité intimée a refusé le projet au motif qu'elle le juge inesthétique. Elle s'oppose également à la prolifération des antennes sur le sol de la commune. Elle se fonde sur l'art. 63 de son règlement sur le plan d'extension et la police des constructions (abrégé ci-après : RPE) approuvé par le Conseil d'Etat le 13 janvier 1988, dont la teneur a été modifiée par la municipalité le 24 juillet 2006 et approuvée préalablement par le département compétent le 22 février 2007. Cette disposition, applicable à toutes les zones de la commune, est libellée ainsi qu'il suit : "art. 63 Architecture et intégration La municipalité veille à ce que les constructions, reconstructions, transformations et agrandissements présentent le meilleur aspect architectural et la meilleure intégration au site ou au quartier, quelle que soit leur destination. La municipalité est compétente pour limiter la prolifération des antennes; elle peut en fixer le nombre et l'emplacement. Des entrepôts et dépôts ouverts à la vue du public sont interdits, sauf dans les zones artisanales et industrielles, où leur implantation est soumise à une autorisation. La municipalité peut exiger, aux frais du propriétaire, la plantation d'arbres ou de groupe d'arbres ou de haies pour masquer les dépôts existants ou nouveaux. Elle peut en fixer les essences. La préférence sera donnée aux essences indigènes. L'usage du bois en façade est autorisé pour autant que les constructions ainsi réalisées s'harmonisent avec le site et les bâtiments existants." Enfin, l'autorité municipale invoque un manque de coordination entre opérateurs, contraire à la convention du 24 août 1999 entre les opérateurs de téléphonie mobile et l'Etat

de Vaud.

### E. 3

a) S'agissant tout d'abord de la question de l'esthétique, l'art. 86 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RSV 700.11), dispose que la municipalité veille 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); elle refuse 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). Les règlements communaux doivent contenir des dispositions en vue d'éviter l'enlaidissement des localités et de leurs abords (a. 3). Fondé sur l'art. 86 al. 3 LATC, le règlement de la commune de Gland prévoit à son art. 63 al. 1 que la municipalité veille à ce que les constructions présentent le meilleur aspect architectural et la meilleure intégration au site ou au quartier, quelle que soit leur destination. D'après le Tribunal fédéral (arrêt 1C\_465/2010 du 31 mai 2011 consid. 3.2 ainsi que la jurisprudence et la doctrine citées), une intervention de l'autorité communale ou cantonale sur la base de l'art. 86 LATC ou de dispositions communales de portée analogue ne peut s'inscrire que dans la ligne tracée par la loi elle-même et par les règlements communaux. Elle doit se justifier par un intérêt public prépondérant, tel que la protection d'un site ou d'un ensemble de bâtiments présentant des qualités esthétiques remarquables. Une clause d'esthétique ne doit pas être appliquée de manière à vider pratiquement de sa substance la réglementation sur les zones en vigueur, mais dans le respect du principe de la proportionnalité à l'instar de toute restriction à la garantie de la propriété et à la liberté économique. La question de l'intégration d'une construction ou d'une installation à l'environnement bâti dans un site doit être résolue non pas en fonction du sentiment subjectif de l'autorité, mais selon des critères objectifs et systématiques; en tous les cas, l'autorité compétente doit indiquer les raisons pour lesquelles elle considère qu'une construction ou une installation serait de nature à enlaidir le site. Dans un arrêt du 10 décembre 2004 relatif à l'implantation d'une antenne de téléphonie mobile de 30 m. de hauteur dans la zone artisanale de Neuendorf, le Tribunal fédéral a considéré que, même si le village était mentionnée à l'inventaire fédéral des sites construits à protéger (ISOS), la zone artisanale n'était pas comprise dans le périmètre de protection et la future antenne ne portait pas atteinte aux objectifs poursuivis par l'inventaire. Elle pouvait dès lors être autorisée (arrêt 1A.142/2004 du 10 décembre 2004 consid. 4). De même, le Tribunal fédéral a jugé, dans un arrêt du 20 octobre 2005, qu'il n'y avait pas lieu de refuser le permis de construire une antenne de 20 m. projetée au nord du bourg de Chailly, sur la commune de Montreux, puisqu'elle n'entraînerait qu'une modification insignifiante de la silhouette du village, lequel constituait l'objet de la protection instaurée par l'inventaire ISOS (arrêt 1P.342/ 2005 du 20 octobre 2005 consid. 5). Plus récemment, le Tribunal fédéral a considéré que si l'on ne pouvait nier qu'une antenne de téléphonie mobile présente nécessairement un aspect visuel déplaisant, encore fallait-il, pour exclure son implantation, qu'elle péjore de manière incontestable les qualités esthétiques d'un endroit donné. Or, tel n'était pas le cas en l'occurrence, où l'installation, d'une hauteur de 25 m., était projetée au cœur de plusieurs parcelles de la commune de Payerne, dont l'une, bordée par une voie ferrée, abritait une vieille ferme inhabitée, une autre, un garage ainsi qu'un atelier de mécanique, et d'autres étaient construites d'immeubles d'habitation dont la valeur esthétique n'était pas établie alors que la zone sise au-delà de la voie de chemin de fer ne paraissait pas être bâtie (arrêt 1C\_465/2010 du 31 mai 2011

précité, consid. 3.3). b) L'autorité intimée tient l'installation projetée pour inadmissible en raison de sa hauteur de 25 m. et de la présence de deux plateformes, de deux anneaux de sécurité et de deux caissons en son sommet. En substance, la recourante reproche à la municipalité de ne pas expliquer en quoi son projet enlaidirait un site qui ne fait l'objet d'aucune protection et dont l'environnement ne présente aucune caractéristique exceptionnelle méritant d'être protégée. A juste titre. Des constatations faites lors de l'inspection locale et des photos du site figurant au dossier, il ressort en effet que le projet sera érigé dans une zone artisanale, entre deux hangars destinés à la serrurerie, clôturé et fer forgé d'une part, respectivement la tôlerie et la soudure inox, d'autre part. Une activité de mécanique automobile est aussi déployée sur le site. On note la présence de dépôt de matériel. Au Nord, le site est bordé à quelques dizaines de mètres par la voie CFF que surplombe la caténaire soutenue par des pylônes, ainsi que par la ligne à haute tension qui alimente l'installation, dont un des pylônes, le plus proche en l'occurrence (situé à quelques dizaines de mètres), a une hauteur comparable à l'antenne projetée. A l'Est, la parcelle voisine, en zone artisanale, est encore en nature de pré-champs. Au-delà de celle-ci, une activité principalement artisanale continue de se déployer. La gare de Gland, à l'Ouest, ne se situe qu'à 300 m. environ. Au-delà de la ligne CFF (au Nord) et de la zone artisanale (au Sud, Sud-Est), commencent les zones de faible, respectivement de moyenne densité, où des habitations sont construites. Les habitations en question ne présentent pas de particularités esthétiques remarquables. L'antenne sera visible depuis celles-ci, au même titre que le pylône de la ligne à haute tension le plus proche ainsi que les pylônes soutenant la caténaire de la ligne de chemin de fer. Le site ne présente pas de caractéristiques exceptionnelles méritant d'être protégée. S'inscrivant dans un environnement que l'on peut qualifier de "forêt de mâts" en raison de la présence cumulée des pylônes de la ligne à haute tension voisine et de ceux soutenant la caténaire du chemin de fer, la future antenne n'est en conséquence pas de nature à péjorer un site digne de protection. Parvenant à la conclusion contraire sans démontrer en quoi le site mériterait une protection particulière, l'autorité municipale a appliqué de manière arbitraire la clause esthétique régie par le droit cantonal et communal.

#### **E. 4**

L'autorité intimée fonde également son refus sur l'art. 63 al. 2 RPE qui lui donnerait la compétence, selon elle, de limiter la prolifération des antennes en en fixant le nombre et l'emplacement. La recourante est d'avis que les antennes de téléphonie mobile ne sont pas comprises dans cette notion, par laquelle il faudrait plutôt entendre les antennes de télévision. Cette question souffre de demeurer indéfinie, car pour les motifs ci-dessous, la prescription communale invoquée ne constitue pas une base légale suffisante pour s'opposer à l'infrastructure litigieuse. a) Comme le Tribunal fédéral l'a rappelé par exemple dans l'ATF 1C\_318/2011 du 8 novembre 2011, les communes et les cantons, dans le cadre de leurs compétences en matière de droit des constructions et de planification, sont habilités à édicter des règles sur les constructions et les zones en rapport avec les installations émettrices de télécommunications, ceci pour autant qu'ils respectent les limites résultant du droit fédéral, limites qui ressortent en particulier du droit fédéral de la protection de l'environnement et de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC; RS 784.10). La protection contre les rayons non ionisants est réglée de manière exhaustive dans la loi fédérale sur la protection de l'environnement et dans l'ordonnance du 23 décembre 1989 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI; RS 814.700 10:00), raison pour laquelle il n'y a plus de place pour une réglementation communale ou cantonale. Les

prescriptions de celle-ci en matière de construction ou de planification ne doivent pas porter atteinte aux intérêts publics concrétisés dans la législation sur les télécommunications, ce qui signifie qu'elles doivent prendre en compte l'intérêt à une desserte de téléphonie mobile de haute qualité et au fonctionnement de la concurrence entre les opérateurs de téléphonie mobile (art. 1 LTC). Une interdiction étendue des antennes de télécommunication dans le territoire urbanisé serait incompatible avec la loi sur les télécommunications de la Confédération. Si les objectifs de la législation en matière de télécommunications sont respectés, il est en principe notamment possible que la planification locale édicte des prescriptions qui poursuivent d'autres intérêts que ceux de la protection de l'environnement, comme par exemple la préservation du caractère d'un quartier ou de la qualité de son habitat. Il peut s'agir par exemple d'une planification négative qui interdit par principe les antennes de télécommunication dans certains secteurs. Il est cependant aussi possible d'adopter des mesures de planification positive par lesquelles certaines zones sont désignées pour recevoir les installations émettrices de télécommunication, pour autant qu'il s'agisse d'emplacements qui s'y prêtent particulièrement bien et qu'ils permettent une desserte suffisante par tous les opérateurs. Il est également concevable que le droit des constructions impose une évaluation des implantations et une pesée d'intérêts pour la création d'installations de télécommunication. En tous les cas, une base légale est nécessaire dans le droit communal ou cantonal. Les prescriptions sur les installations de télécommunication doivent en règle générale être élaborées dans un cadre exhaustif prenant en compte l'ensemble des problèmes. Ils doivent, comme toutes les mesures de planification, reposer sur une pesée d'intérêts exhaustive et respecter le principe de proportionnalité (ATF 1C\_318/2011, et les réf. citées: ATF 133 II 64, 133 II 321, 133 II 353 ). Examinant différentes réglementations communales, le Tribunal fédéral a jugé par exemple que le plan d'aménagement local de la commune de Günsberg, mis à l'enquête publique avec une disposition de son règlement interdisant les installations émettrices de rayons non ionisants aux environs des terrains de sport et des aires de jeux dans la zone de constructions et d'installations publiques était inapproprié puisque l'interdiction des antennes visait uniquement deux petites parties de la zone à bâtir seulement et qu'en dehors d'elles, elle ne s'appliquait pas (ATF 133 II 321 consid. 4.3.5). Le Tribunal fédéral a également jugé qu'un projet de planification, qui, à l'intérieur de la zone à bâtir, n'autorisait des installations qu'à des endroits définis n'était pas admissible car il ne tenait pas suffisamment compte de l'évolution de la technique et des besoins futurs des opérateurs (arrêt 1C\_318/2011 du 8 novembre 2011). Quant au règlement de la commune de Urtenen-Schönbühl, prévoyant que les installations de téléphonie mobile sont érigées, en première ligne, dans la zone de travail, ensuite en cas de besoin - en raison du développement de la technique, des fréquences ou de la demande -, en deuxième ligne, en zone mixte, puis, en troisième ligne, dans la zone d'habitation et, à titre tout à fait exceptionnel, en zone protégée, le Tribunal fédéral a considéré qu'il constituait un modèle en cascade conforme au droit fédéral (ATF 138 II 173 consid. 6.6 précité; é.g. 1C\_51/2012 du 21 mai 2012). b) En l'espèce, le RPE de Gland ne règle pas la question de la construction des antennes de téléphonie mobile sur le territoire communal: il n'existe ni des prescriptions excluant en principe les installations de téléphonie mobile dans des zones déterminées nécessitant une protection particulière (planification négative) ni, à l'inverse des prescriptions délimitant des zones suffisantes destinées spécialement à ces installations (planification positive). La disposition en question, qui se borne à prévoir que la municipalité est compétente pour limiter la prolifération des antennes, dont elle peut fixer le nombre et l'emplacement, mais qui

n'énonce pas les conditions auxquelles un refus peut être prononcé, n'est pas suffisamment explicite et ne saurait constituer une base réglementaire permettant de s'opposer à l'infrastructure projetée. Il se justifie en conséquence d'annuler la décision attaquée.

#### **E. 5**

L'Etat de Vaud et les opérateurs ont passé une convention, le 24 août 1999, selon laquelle doivent être coordonnés les projets lorsque, dans la zone à bâtir, la distance entre les périmètres des installations projetées est de 100 mètres ou moins (art. III de la convention). En l'espèce, il n'est pas contesté que l'antenne la plus proche, susceptible, selon l'autorité municipale, d'accueillir le projet, se situe à plusieurs centaines de mètres à vol d'oiseau (à l'exception de celle de la gare de Gland destinée au réseau des CFF et de quelques petites antennes pour lesquelles la question d'un cumul ne se pose pas). En conséquence, une coordination n'entre pas en ligne de compte (arrêts AC.2010.0273 du 14 juin 2011; AC.2006.0181 du 5 septembre 2007; AC.2006.0119 du 21 février 2007 et AC.2005.0021 du 31 octobre 2005).

#### **E. 6**

Enfin, le nombre important d'oppositions suscitées par la mise à l'enquête publique du projet n'est assurément pas un motif qui permette de justifier un refus à un permis de construire à défaut d'incidence juridique (arrêts AC.2010.0272 du 28 octobre 2011; AC.2010.0187 du 25 février 2011; AC.2007.0153 du 29 février 2008 [ RDAF 2009 I 67 n°88 ] ; AC.2007.0051 du 3 mai 2007).

#### **E. 7**

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation de la décision attaquée. La cause est renvoyée à la Municipalité de Gland pour octroi du permis de construire. Les frais sont supportés par la commune, qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD). La recourante n'étant pas assistée d'un mandataire rémunéré, il n'y a pas lieu d'allouer des dépens.

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