

## **VD\_OMNI AC.2015.0191 vom 18. April 2016**

VD Tribunal cantonal, 2016-04-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2015.0191](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2015.0191)

FR: VD\_OMNI AC.2015.0191 du 18 avril 2016

IT: VD\_OMNI AC.2015.0191 del 18 aprile 2016

### **Regeste**

SALT MOBILE SA, Sunrise Communications SA/Municipalité d'Essert-Pittet, DAGON, Direction générale de l'environnement DGE-DIREV | Projet d'antenne de téléphonie mobile en zone artisanale. Il n'existe pas d'intérêt public prépondérant justifiant de refuser l'implantation de cette installation au regard de la clause d'esthétique. L'antenne sera implantée derrière un bâtiment qui la dissimulera en partie et se situera à l'écart du reste du village étagé en amont. Cette localité n'est inscrite à l'ISOS que comme village d'intérêt local et ne comporte pas de bâtiment en note 2, hormis l'église, sise pratiquement à 200 m de la future antenne. Enfin, les abords directs du projet n'en seront guère affectés, puisque l'endroit est ceint de routes et d'une voie ferrée. Recours des constructrices admis et renvoi du dossier à la municipalité pour qu'elle délivre le permis de construire. Recours au TF rejeté dans la mesure de sa recevabilité (1C\_231/2016 du 21 novembre 2016).

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Les recours, déposés dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), sont intervenus en temps utile. En tant que futures exploitantes de l'installation litigieuse et destinataires des deux décisions attaquées, les recourantes jouissent sans conteste de la qualité pour recourir au sens de l'art. 75 LPA-VD. Leur mémoires de recours satisfont par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

#### **E. 2**

Le litige porte sur le refus de la municipalité d'accorder aux recourantes l'autorisation d'implanter une nouvelle installation de téléphonie mobile sur le domaine communal.

#### **E. 3**

A l'appui de son refus, la municipalité relève en premier lieu qu'il existe déjà une antenne Swisscom sur une parcelle à proximité, susceptible d'accueillir les nouvelles installations souhaitées, si bien qu'il ne se justifie pas de multiplier les mâts de téléphonie. a) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, s'agissant d'une installation conforme à la zone et ne nécessitant aucune dérogation, la question de l'intérêt public et, dès lors, du besoin, ne se pose pas (cf. TF 1C\_13/2009 du 23 novembre 2009 consid. 6; TF 1A.162/2004 du 3 mai 2005 consid. 4 et les références). Une pesée globale des intérêts telle que prévue à l'art. 24 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) – qui s'applique à l'implantation d'installations hors de la zone à bâtir – n'a ainsi pas lieu d'être et, dans cette mesure, il n'est pas nécessaire d'examiner l'existence d'un besoin ni de rechercher des lieux d'implantation alternatifs. Une installation ne saurait dès lors être refusée au motif

qu'elle ne correspond 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 (cf. TF 1C\_419/2010 du 15 octobre 2010 consid. 5; TF 1A.264/2000 du 24 septembre 2002 consid. 9). Dans la zone à bâtir, il incombe ainsi à l'opérateur seul de choisir l'emplacement adéquat de l'installation de téléphonie mobile (cf. TF 1A.202/2004 du 3 juin 2005 consid. 2.4; voir également CDAP AC.2014.0193 du 4 mars 2015 consid. 4a; CDAP AC.2013.0306 du 15 septembre 2014 consid. 7a et les références), du moins sous réserve des dispositions de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) et des règles cantonales d'esthétique ou d'intégration. En l'occurrence, il n'est pas contesté que le projet litigieux se situe à l'intérieur du périmètre des zones à bâtir définies par le règlement communal de police des constructions. Partant, les recourantes ne sont pas tenues d'établir l'existence d'un besoin ou de fixer leurs équipements sur l'installation Swisscom déjà existante, mais restent libres d'implanter leurs antennes à l'endroit prévu. b) Il peut également être relevé que l'Etat de Vaud et les différents opérateurs de téléphonie mobile ont passé une convention, le 24 août 1999, laquelle n'impose une coordination des projets que lorsque, dans la zone à bâtir, la distance entre les périmètres des installations projetées est de 100 m ou moins (cf. art. III de la convention). Or, en l'espèce, l'antenne Swisscom en question se situe à plus de 300 m de l'installation projetée, de sorte qu'une coordination ne peut être exigée (cf. notamment CDAP AC.2015.0039 du 5 octobre 2015 consid. 3 et les références). En conséquence, le premier motif de refus d'octroi du permis de construire invoqué par la municipalité s'avère injustifié.

#### **E. 4**

Le deuxième motif de refus de la municipalité consiste à dire que l'antenne projetée se trouverait à moins de 150 m du collège communal, exposant ainsi les écoliers aux rayonnements non ionisants, avec d'éventuels risques pour leur santé et leur développement. a) La question des nuisances provoquées par une installation de téléphonie mobile doit être examinée au regard de la LPE et de ses dispositions d'application. Cette loi a notamment pour but de protéger les hommes contre les atteintes nuisibles ou incommodes (art. 1 al. 1 LPE), provoquées notamment par des rayonnements (cf. art. 7 al. 1 LPE). Pour déterminer à partir de quel seuil les atteintes sont nuisibles ou incommodes, le Conseil fédéral a édicté par voie d'ordonnance des valeurs limites d'immissions (cf. art. 13 al. 1 LPE); c'est sur cette base que se fonde l'ordonnance fédérale du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI; RS 814.710). Cette ordonnance règle en particulier les nuisances des installations de téléphonie mobile (cf. ch. 6 annexe 1 ORNI). Elle s'applique non seulement à la protection contre le rayonnement nuisible et incommode, mais également à la limitation préventive des nuisances (cf. ATF 126 II 399 consid. 3c). Aussi, 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 incommodes, 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 (CDAP AC.2013.0306 du

15 septembre 2014 consid. 2a et les références). S'agissant des rayonnements non ionisants, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP; dénommé actuellement 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 (LUS), on entend les locaux situés à l'intérieur d'un bâtiment dans lesquels des personnes séjournent régulièrement durant une période prolongée (let. a), les places de jeu publiques ou privées définies dans un plan d'aménagement (let. b) et les parties de terrains non bâtis sur lesquelles des activités au sens des let. a et b sont permises (let. c) (sur cette question, voir aussi Anne-Christine Favre et Fabia Jungo, *Chronique du droit de l'environnement – La protection contre le bruit et les rayons non ionisants*, in: RDAF 2010 I 199, spéc. p. 219ss; Denis Esseiva, *Protection contre le rayonnement non ionisant*, in: JDC 2007 p. 109ss.). Pour ce qui concerne les stations émettrices de téléphonie mobile et raccordements téléphoniques sans fils, et s'agissant, comme en l'espèce, d'installations émettant à la fois dans la gamme de fréquence autour de 900 MHz ou dans des gammes de fréquence plus basses et dans la gamme de fréquence autour de 1'800 MHz ou dans des gammes de fréquence plus élevées, la valeur limite de l'installation pour la valeur efficace de l'intensité de champ électrique est fixée à 5,0 V/m (ch. 64 let. c annexe 1 ORNI). b) Dans un arrêt du 30 août 2000 (ATF 126 II 399, RDAF 2001 I 668), le Tribunal fédéral a jugé que l'ORNI réglementait de manière exhaustive la limitation préventive des émissions de rayonnement non ionisant (principe rappelé à l'ATF 133 II 64 consid. 5.2, RDAF 2008 I 563). 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 peuvent exiger des mesures préventives plus sévères en se fondant sur cette disposition (consid. 4b). Dans le même arrêt, le Tribunal fédéral a précisé qu'il se réservait de réexaminer sa jurisprudence – ce qui pourrait amener à considérer que des valeurs limites plus sévères doivent être fixées – en cas de nouvelles connaissances scientifiques au sujet des effets sur l'organisme du rayonnement non ionisant (consid. 4c). Depuis lors, le Tribunal fédéral a retenu à plusieurs reprises, sur la base notamment de rapports de l'OFEV – service spécialisé de l'administration fédérale en la matière – que l'évolution de l'état de la science ne justifiait pas une nouvelle solution (par ex. TF 1C\_360/2009 du 3 août 2010 consid. 4) et que la question de la protection contre les immissions en matière d'installations de téléphonie mobile était réglée à satisfaction dans l'ORNI (ATF 133 II 321 consid. 4.3.4, RDAF 2008 I 529; TF 1C\_431/2010 du 15 octobre 2010 consid. 6, qui avait trait à l'implantation d'une antenne de téléphonie mobile à proximité d'une école enfantine). c) En l'occurrence, le projet litigieux constitue une nouvelle installation fixe qui doit être aménagée et exploitée de telle manière que la valeur limite de l'installation et les valeurs limites d'immissions au sens des annexes 1 et 2 à l'ORNI soient respectées en tous lieux à utilisation sensible, respectivement dans les lieux de séjour momentané (cf. art. 4 al. 1 ORNI, mis en relation avec les ch. 64 et 65 de l'annexe 1; art. 5 et 13 al. 1 ORNI, mis en relation avec l'annexe 2). Pour la vérification des valeurs limites de l'installation, cinq lieux à utilisation sensible (LUS), ont été pris en compte dans la fiche de données spécifique au site du 12 décembre 2014 (cf. fiches complémentaires 4a). Les valeurs ainsi constatées varient entre 1,26 V/m et 4,96 V/m, de sorte que la valeur limite de l'installation de 5,0 V/m est respectée (cf. ch. 64 let. c annexe 1 ORNI; consid. 4a supra). Certes, un tel calcul n'a pas été effectué spécifiquement pour le collège communal, lequel ne figure pas au nombre des LUS examinés. Ce collège, soit le bâtiment ECA 9 sur la parcelle 46, se situe toutefois à proximité de la parcelle 47 comportant le bâtiment ECA 7 (n° 5 sur le plan), plus proche de l'antenne projetée et pour laquelle l'intensité de rayonnement maximale a été estimée à 2,87 V/m, ce qui est largement en dessous du seuil précité, et de la parcelle 45 supportant le bâtiment ECA 10 (n° 6 sur le plan), pour laquelle il a été calculé une intensité maximale de 3,24 V/m restant également amplement en deçà du maximum autorisé. Il s'ensuit que l'installation litigieuse respecte les exigences de la LPE et de l'ORNI. d) Il n'est au demeurant pas inutile de rappeler qu'aux termes de la synthèse CAMAC du 28 mai 2015, la DGE-DIREV a expressément demandé que l'installation en cause soit intégrée à un système d'assurance qualité (AQ), conformément à la circulaire de l'OFEV du 16 janvier 2006 (voir notamment à ce sujet CDAP AC.2013.0306 du 15 septembre 2014 consid. 3 et les références). Partant, les recourantes ne pourront exploiter les antennes projetées que dans le cadre de la puissance déclarée dans la fiche de données spécifique au site et les angles d'inclinaison autorisés par le permis de construire. Toute augmentation de la puissance de rayonnement ou tout changement de l'angle d'inclinaison des antennes sera considéré comme une modification de l'installation au sens du ch. 62 al. 5 de l'annexe 1 à l'ORNI et devra être documenté par une nouvelle fiche de données spécifique au site et autorisé (cf. art. 11 ORNI; TF 1C\_410/2007 du 29 septembre 2008 consid. 6 et la référence). L'intégration des antennes litigieuses au système d'assurance de la qualité permettra ainsi de

s'assurer à satisfaction qu'elles seront effectivement exploitées conformément à l'autorisation délivrée et non à leur puissance maximale. Partant, la municipalité ne pouvait refuser d'accorder le permis de construire pour ce deuxième motif.

## **E. 5**

Enfin, la municipalité refuse d'octroyer le permis de construire pour des questions d'esthétique. a) 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 (al. 3). Fondé sur l'art. 86 al. 3 LATC, le règlement communal d'Essert-Pittet prévoit, à son art. 32, que la municipalité prend toutes mesures propres à éviter l'enlaidissement du territoire communal et à améliorer son aspect (al. 1). Sont interdits (al. 2): sauf s'ils sont affectés à une exploitation agricole, les entrepôts ou dépôts ouverts à la vue du public (let. a), ainsi que les constructions, agrandissements, transformations de toutes espèces, les crépis, peintures, affiches, etc., de nature à nuire au bon aspect des lieux (let. b). La municipalité peut, pour des raisons d'esthétique (al. 3): imposer une implantation, une pente de toit ou une orientation des faîtes (let. a), exiger la plantation d'arbres ou de haies pour masquer les installations existantes ou projetées et en fixer les essences (let. b), et prendre toutes mesures destinées à assurer un aspect convenable aux installations et travaux non soumis à autorisation, notamment à proximité des routes, chemins et sentiers (let. c). b) D'après le Tribunal fédéral (cf. TF 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 (voir aussi ATF 141 II 245, TF 1C\_265/2014 du 22 avril 2015 consid. 4.1, cité notamment in: TF 1C\_49/2015 du 9 décembre 2015 consid. 3.3). 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 mentionné 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 (TF 1A.142/2004 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 (TF 1P.342/2005 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 veille 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 (TF 1C\_465/2010 du 31 mai 2011 consid. 3.3). En revanche, dans un arrêt du 9 décembre 2015, le Tribunal fédéral a confirmé le refus de permis de construire un mât de 25 m de haut sur une parcelle ferroviaire à l'extrémité sud du village de Courtelary, aux motifs que son implantation sur une large esplanade jouxtant une zone de dégagement inscrite à l'ISOS imposerait sa présence dans un environnement peu densément bâti et serait ainsi très largement visible de loin, de sorte qu'elle briserait la quiétude du paysage, en particulier l'arrière-plan de nature agricole et forestière, par ses dimensions "hors d'échelle" par rapport aux installations à proximité (TF 1C\_49/2015 consid. 3.4). c) Dans le cas présent, le mât de téléphonie mobile querellé atteindrait une hauteur de 25 m et supporterait plusieurs antennes radio et paraboles, de même que deux armoires techniques, ce qui représente assurément une installation disgracieuse aux alentours d'un village agricole, comme le soutient la municipalité. Ce nonobstant, le tribunal a pu constater, lors de l'inspection locale du 16 février 2016, que le site concerné ne présentait aucune qualité architecturale ou esthétique digne d'intérêt et méritant une protection particulière. En effet, l'antenne projetée prendrait place à côté du parking adossé aux bâtiments ECA 97 et 30, lesquels abritent un commerce de seconde main et un atelier professionnel, et s'apparentent à un grand hangar industriel, plus précisément dans une "encoche" existant à l'arrière du premier immeuble, qui la dissimulerait en partie. En outre, elle s'implanterait dans une zone artisanale, certes limitée aux deux parcelles 32 et 33, mais suffisamment à l'écart du reste du village étagé en amont, compte tenu notamment de la route cantonale qui l'en sépare et des terrains non constructibles qui l'entourent. Cette localité n'est d'ailleurs inscrite à l'ISOS que comme village d'intérêt local et ne comporte pas de bâtiment en note 2, hormis l'église, sise pratiquement à 200 m de la future antenne. Enfin, les abords directs du projet n'en seraient guère affectés, puisque l'endroit est ceint de la route cantonale précitée au sud-est, d'une voie ferrée au nord-ouest et d'une seconde route à l'ouest. Dans ces conditions, il n'est pas possible de considérer que la réalisation de l'antenne litigieuse au lieu prévu péjorerait incontestablement son environnement. Au contraire, la cour ne perçoit pas d'intérêt public prépondérant justifiant de faire obstacle à l'implantation de cette installation au regard de la clause d'esthétique, dont l'application apparaît disproportionnée vu les circonstances de l'espèce. Il s'ensuit que le dernier motif de refus invoqué par la municipalité n'est pas davantage pertinent pour refuser le permis de construire requis.

## **E. 6**

En définitive, les recours doivent être admis, les décisions attaquées annulées et le dossier renvoyé à la municipalité pour qu'elle délivre le permis de construire sollicité. Cette dernière devra assumer un émolument judiciaire, ainsi qu'une indemnité de dépens en faveur de la recourante Sunrise Communications SA, qui a procédé par l'entremise d'un

mandataire professionnel (cf. art. 49 al. 1, 55, 91 et 99 LPA-VD; voir aussi CDAP AC.2013.0475 du 8 décembre 2014 consid. 4 et les références).

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