

# VD\_OMNI AC.2020.0063 vom 18. Dezember 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-12-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2020.0063](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0063)

FR: VD\_OMNI AC.2020.0063 du 18 décembre 2020

IT: VD\_OMNI AC.2020.0063 del 18 dicembre 2020

## Regeste

A. \_\_\_\_, B. \_\_\_\_, C. \_\_\_\_, D. \_\_\_\_, E. \_\_\_\_, F. \_\_\_\_, G. \_\_\_\_, H. \_\_\_\_, I. \_\_\_\_, J. \_\_\_\_, K. \_\_\_\_, L. \_\_/Municipalité du Mont-sur-Lausanne, M. \_\_\_\_, N. \_\_\_\_, O. \_\_\_\_, P. \_\_\_\_, Direction générale du territoire et du logement, Direction générale de l'environnement DGE-DIREV, Direction générale des immeubles et du | Recours contre l'autorisation de construire une installation de téléphonie mobile. - Question de l'existence d'un motif de récusation formelle laissée ouverte. Il y avait lieu de s'assurer que le Syndic, ancien employé de la constructrice, n'exerçait plus aucune activité au sein de celle-ci. (consid. 2) - Projet situé en zone "habitations-hameau" selon le RPGA. Changement de pratique de la DGTL avant la synthèse CAMAC. Dès lors qu'elle considère désormais la zone de hameau litigieuse comme hors zone à bâtir, la DGTL aurait dû rendre une décision préalable au sens de l'art. 120 LATC (autorisation spéciale). (consid. 3) Recours admis.

## Erwägungen

### E. 1

a) Aux termes de l'art. 75 al. 1 let. a de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. En matière d'installation de téléphonie mobile, la qualité pour agir est reconnue à toute personne qui se trouve à l'intérieur du périmètre au sein duquel le rayonnement non ionisant atteint 10 % ou plus de la valeur limite de l'installation, sur la base de la fiche de données spécifique au site (ATF 133 II 409 consid. 1.3; 128 II 168 consid. 2). Ces personnes ont qualité pour agir même si le rayonnement concret sur leur immeuble, compte tenu de l'atténuation de la puissance dans la direction principale de propagation, s'élève à moins de 10 % de la valeur limite de l'installation. Elles ne sont pas uniquement habilitées à se plaindre d'un dépassement des immissions ou des valeurs limites de l'installation sur leur propriété, mais peuvent en général également remettre en question la légalité du projet de construction (ATF 128 II 168 consid. 2; TF 1C\_112/2007 du 29 août 2007 consid. 2; cf. également Laurent Pfeiffer, La qualité pour recourir en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement - Etude de droit fédéral et vaudois, Genève/Zurich/Bâle 2013, p. 119 ss et les références). La distance jusqu'à laquelle le droit d'opposition peut être exercé est calculée selon une formule simplifiée. Ce calcul est effectué par les opérateurs et inscrit dans la fiche de données spécifique au site, de sorte que toute personne peut aisément vérifier sa légitimation (cf. arrêt AC.2019.0069 du 24 juillet 2020 consid. 1a et la référence citée). b) En l'espèce, les recourants se sont opposés à la délivrance du permis de construire dans le cadre de la procédure de première instance. Leurs parcelles sont en outre toutes comprises à

l'intérieur du périmètre défini par la jurisprudence. Il ressort en effet de la fiche de données spécifique au site au sens de l'art. 11 ORNI, dans sa version la plus récente du 28 septembre 2018, que la distance maximale pour faire opposition est de 791.96 m. La qualité de partie peut par conséquent être reconnue aux recourants. Le mémoire de recours, déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD) par le conseil commun des recourants, satisfait par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

## **E. 2**

Les recourants requièrent la récusation de certains membres de la Municipalité. Ils invoquent une violation de la garantie d'impartialité du tribunal, dans la mesure où le municipal N.\_\_\_\_\_ est propriétaire de la parcelle litigieuse et que le Syndic Z.\_\_\_\_\_ serait un ancien collaborateur de la constructrice. a) aa) La garantie minimale d'un tribunal indépendant et impartial, telle qu'elle résulte des art. 30 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101) et 6 par. 1 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH; RS 0.101) n'est pas directement applicable aux membres d'un exécutif, par hypothèse communal. Pour de telles autorités – non judiciaires – c'est le droit cantonal et l'art. 29 al. 1 Cst. qui s'applique. L'art. 29 al. 1 Cst. dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement. A teneur de l'art. 9 LPA-VD, toute personne appelée à rendre ou à préparer une décision ou un jugement doit se récuser si elle a un intérêt personnel dans la cause (let. a), ou si elle pourrait apparaître comme prévenue de toute autre manière, notamment en raison d'une amitié étroite ou d'une inimitié personnelle avec une partie ou son mandataire (let. e). Cette disposition n'offre pas de garanties plus étendues que l'art. 29 al. 1 Cst (cf. TF 2C\_975/2014 du 27 mars 2015 consid. 3.4). L'article 65a de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC; BLV 175.11) stipule pour sa part qu'un membre de la municipalité ne peut prendre part à une décision lorsqu'il a un intérêt personnel à l'affaire à traiter. Cette disposition a été introduite en date du 3 mai 2005 dans la LC concrétisant l'obligation de récusation des municipaux qui était déjà la règle de par la jurisprudence du Tribunal fédéral et celle du Tribunal administratif du Canton de Vaud. Pour qu'il y ait récusation, il faut que, en raison d'une confusion d'intérêts, un membre de la Municipalité ne soit pas en mesure de statuer équitablement (Bulletin du Grand Conseil, 2005, p. 9113, cf. également arrêt CCST.2009.0008 du 5 février 2010 consid. 5). bb) Selon la jurisprudence, le droit conféré par l'art. 29 Cst. permet notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité; il tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. La récusation peut s'imposer même si une prévention effective du membre de l'autorité visée n'est pas établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une personne impliquée ne sont pas décisives (cf. ATF 134 I 20 consid. 4.2 et les arrêts cités ; ATF 127 I 196 consid. 2b ; ATF 125 I 119 consid. 3b ; TF 1C\_89/2020 du 23 juillet 2020 consid. 3.3.1; 2C\_975/2014 du 27 mars 2015 consid. 3.1). La jurisprudence du Tribunal fédéral considère (v. arrêt TF 1C\_89/2020 du 23 juillet 2020 consid. 3.3.1; 2C\_831/2011 du 30 décembre 2011; dans le même sens pour la jurisprudence cantonale: AC.2014.0400 du 20

mai 2015 consid. 3) que de manière générale, les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. Contrairement à l'art. 30 al. 1 Cst. (qui ne concerne que les procédures judiciaires), l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose en effet pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation d'autorités gouvernementales, administratives ou de gestion et n'offre pas, dans ce contexte, une garantie équivalente à celle applicable aux tribunaux (cf. TF 2C\_975/2014 du 27 mars 2015 consid. 3.2; 2C\_127/2010 du 15 juillet 2011 consid. 5.2; ATF 125 I 209 consid. 8). S'agissant des membres des autorités administratives, s'applique cependant le principe d'impartialité, qui fait partie de la garantie d'un traitement équitable; l'essentiel réside alors dans le fait que l'autorité n'ait pas de prévention, par exemple en adoptant un comportement antérieur faisant apparaître qu'elle ne sera pas capable de traiter la cause en faisant abstraction des opinions qu'elle a précédemment émises (ATF 138 IV 142 consid. 2.3). Le Tribunal fédéral a ainsi considéré que se trouvaient en situation de récusation les membres d'un exécutif communal qui ont pris part comme jurés à un concours d'architecture et qui doivent ensuite statuer sur un plan d'aménagement fondé sur ce concours: ceux-ci donnaient en effet l'apparence objective de ne plus pouvoir s'écarter, lors de l'appréciation des oppositions au plan d'aménagement des choix pris dans le cadre du concours (ATF 140 I 326 consid. 7.3). La CDAP a admis le recours d'un propriétaire voisin qui mettait notamment en cause le fait qu'un municipal président du conseil d'administration d'une société appartenant au même groupe que la constructrice a participé à la décision, considérant que des éléments objectifs rendaient plausible que le municipal ait eu une opinion préconçue. Le fait que la décision ait été prise à l'unanimité des membres de la municipalité ou le fait que le municipal mis en cause ne soit pas directement en charge des dossiers de construction n'étaient pas déterminants (AC.2017.0052 du 30 juin 2017). b) En l'occurrence, il ressort des pièces produites, soit les extraits des procès-verbaux des séances de la Municipalité relatives au projet litigieux, que le municipal N.\_\_\_\_\_ s'est récusé. Il n'y a en conséquence aucune informalité à cet égard. Quant au Syndic Z.\_\_\_\_\_, les recourants ont produit un extrait du profil LinkedIn de l'intéressé, dont il ressort que celui-ci a travaillé pour le compte de M.\_\_\_\_\_ de 1970 à 1997, puis pour le compte de M.\_\_\_\_\_, de 1997 à 2006 en tant que spécialiste en télécommunications, puis comme responsable finances de 1997 à 1999 et responsable immobilier pour la Suisse romande de 1999 à 2006. Dès lors que l'intéressé ne semble plus être actif au sein de M.\_\_\_\_\_ depuis près de 14 ans, il paraît douteux que sa carrière au sein de cette entreprise soit encore de nature à justifier une récusation formelle. Il serait toutefois opportun de s'assurer que l'intéressé n'exerce effectivement plus aucune activité pour M.\_\_\_\_\_ à ce jour. Cette question peut en définitive souffrir de rester indécise, vu le sort du recours.

### **E. 3**

Les recourants soutiennent que le projet aurait dû faire l'objet d'une autorisation spéciale de la DGTL dans la mesure où il se situe hors de la zone à bâtir. a) Selon l'art. 22 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1); l'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et le terrain est équipé (al. 2). Selon l'art. 25 al. 2 LAT, pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. L'art. 120 al. 1 let. a LATC prévoit expressément que les constructions hors des zones à bâtir ne peuvent être construites, reconstruites, agrandies, transformées ou modifiées dans leur destination, sans autorisation spéciale, l'autorité compétente étant le

département cantonal (art. 121 let. a LATC), respectivement la DGTL. Conformément à l'art. 104 LATC, avant de délivrer un permis de construire, la Municipalité s'assure que le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires (al.1). Elle vérifie si les autorisations cantonales et fédérales préalables nécessaires ont été délivrées (al. 2) et transmet aux autorités cantonales intéressées, dans les cas prévus à l'art. 120 LATC et dans tous ceux où l'approbation cantonale est requise, la demande d'autorisation, avant l'ouverture de l'enquête publique (art. 113 LATC). L'art. 75 al. 1 du règlement du 19 septembre 1986 d'application de la LATC (RLATC; BLV 700.11.1) précise que le permis ne peut être délivré par la municipalité avant l'octroi de l'autorisation spéciale cantonale. Le permis indique en effet les autorisations spéciales délivrées par l'Etat et reprend les conditions particulières posées par celles-ci pour l'exécution de l'ouvrage (art. 75 al. 2 RLATC). Une autorisation délivrée en dehors de la zone à bâtir par l'autorité communale est nulle, l'autorisation cantonale étant un élément constitutif et indispensable de l'art. 24 LAT; une simple autorisation communale est donc insuffisante (ATF 132 II 21, traduit in JdT 2006 I p. 707 consid. 3.2.2 p. 710; cf. aussi AC.2019.0203 du 2 juin 2020 consid. 3a et les références citées). b) L'art. 105 RPGA définit la zone "Habitations-hameaux", sur lequel se fonde le PPA "Les Planches", comme suit: "Dans le but de préserver le caractère et la typologie des constructions rurales, chacune des zones de I à V est soumise à un règlement spécial avec un plan particulier. Règles générales: - aucune construction nouvelle n'est autorisée, à l'exception d'annexes de minime importance et de constructions nécessitées par l'exploitation de domaines agricoles, - l'entier des volumes existant peut être transformé et aménagé dans le respect du caractère originel du bâtiment, - des activités autres qu'agricoles peuvent être admises pour autant qu'elles ne provoquent pas de gêne marquée pour le voisinage, - les parcelles non bâties à l'intérieur des périmètres peuvent être aménagées. Par exemple, des parcs de verdure, places de jeux, parkings arborisés, garages, piscines, bâtiment d'intérêt public et autres semblables peuvent être prévus, - les articles "Normes de transformation des fermes" sont applicables suivant le cas." En l'occurrence, la demande de permis de construire indique que les travaux litigieux sont situés hors de la zone à bâtir et que le projet a été soumis comme tel à la Centrale des autorisations CAMAC. Dans la synthèse CAMAC n° 173438 du 5 juin 2019, le SDT a toutefois indiqué que le projet ne nécessitait pas d'autorisation spéciale de sa part au sens de l'art. 120 al. 1 let. a LATC. Dans le cadre des déterminations du service communal de l'urbanisme, accompagnant les décisions attaquées, les autorités communales ont retenu ce qui suit au sujet du statut de la parcelle litigieuse: "La parcelle n° 658 se situe, pour une partie à l'intérieur du périmètre du Plan spécial Habitation-Hameaux-ZoneIV Les Planches-B de la commune, et, pour une autre en zone agricole. Le projet d'antenne est envisagé sur la partie affectée en zone Habitation-Hameaux, déjà construite. Dans le cadre de la mise en oeuvre de la LAT révisée et suite à la mise à l'enquête récente d'un projet dans le même type de zone de la commune, le Service du développement territorial, Section hors zone à bâtir (SDT/HZB5) est intervenu et considère que ce type de zone est désormais situé à l'intérieur d'une zone qui doit être considérée comme une zone spéciale, située hors de la zone à bâtir, au sens de l'article 32 al. 2 LATC. Il s'agit donc d'une petite entité urbanisée située hors zone à bâtir, mais au bénéfice d'un plan spécial autorisant, de façon restreinte, des activités de construction et/ou de transformation (art. 105 et 106 à 121 du RCCAT). Au vu de l'évolution de ce statut, les autorisations de construire doivent être à tout le moins approuvées par le canton qui décide si elles sont conformes à l'affectation de la zone (art. 25 al. 2 LAT). [...]" en force et La Municipalité considère que le SDT (actuellement DGTL) a

validé le projet dès lors qu'elle n'a formulé aucune remarque dans la synthèse CAMAC. Elle estime que cette décision, qui n'a pas été expressément contestée par les recourants, serait en entrée ne pourrait plus être contestée. c) De jurisprudence constante, il est admis que le recours formé contre la décision municipale est censé être également dirigé contre l'autorisation cantonale spéciale lorsque les griefs invoqués concernent des points que l'autorité cantonale a examinés ou aurait dû examiner dans sa décision (AC.2016.0282 du 3 décembre 2018 consid. 1; AC.2014.0184 du 24 février 2015 consid. 1 et les références citées). Les griefs des recourants relatifs à une absence de décision du SDT/DGTL sont en conséquence recevables. d) Quant au fond, il est douteux que la remarque du SDT dans la synthèse CAMAC constitue une décision au sens de l'art. 3 LPA-VD, dès lors que cette autorité se limite à indiquer qu'il n'y avait pas lieu de délivrer une autorisation spéciale. On en infère qu'elle n'a tout simplement pas statué dans ce cas. Quoi qu'il en soit, dans sa réponse au recours, la DGTL a expliqué qu'elle avait estimé, en 2017, que la zone de hameau dans laquelle est sise le projet litigieux ne respectait pas les critères de base d'une zone de hameau au sens du plan directeur cantonal (cf. mesure C22). Toutefois, la DGTL s'estimait depuis lors compétente pour procéder à un contrôle préjudiciel d'un plan d'affectation approuvé si celui-ci était manifestement contraire à l'art. 15 LAT. Elle considère dorénavant les zones de hameau litigieuses comme étant situées hors des zones à bâtir. Elle conclut comme suit: "Ainsi, si le projet nous était soumis aujourd'hui, la DGTL considérerait qu'elle est compétente pour rendre une décision au sens des articles 25 alinéa 2 LAT et 4 alinéa 3 lettre a LATC." A la lumière de ces explications, force est de constater que la DGTL semble aujourd'hui reconnaître que c'est à tort qu'elle n'a pas examiné le projet litigieux. Son appréciation initiale de 2017 ne saurait être maintenue dès lors qu'au moment où la synthèse CAMAC a été délivrée, soit en 2019, cette autorité indique avoir changé de pratique alors que les décisions relatives au permis litigieux n'étaient pas encore définitives. Dans ses remarques précitées, le service communal de l'urbanisme confirme d'ailleurs la nécessité d'une autorisation cantonale dans le cas présent, tout en ne remettant pas en question la remarque du SDT de 2017. En l'absence d'une telle autorisation spéciale au sens de l'art. 120 LATC, le permis de construire est en conséquence nul (ATF 132 II 21; 111 1b 213), voire doit être à tout le moins annulé. Les décisions contestées levant les oppositions doivent donc également être annulées et le dossier renvoyé à l'autorité intimée pour qu'elle complète la procédure de permis de construire en requérant une décision formelle de la DGTL, puis qu'elle statue à nouveau à l'issue de cette procédure-là.

#### **E. 4**

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis sans qu'il soit nécessaire à ce stade d'examiner les autres griefs des recourants. Les décisions attaquées du 6 février 2020 et du 11 mai 2020 sont annulées, le dossier étant renvoyé à l'autorité intimée pour nouvelle décision. Conformément à la jurisprudence, lorsque la procédure met en présence, outre le recourant et l'autorité intimée, une ou plusieurs autres parties dont les intérêts sont opposés à ceux du recourant, c'est en principe à cette partie adverse déboutée, à l'exclusion de la collectivité publique dont la décision est annulée ou modifiée, d'assumer les frais et dépens (AC.2016.0099 du 15 mai 2019; AC.2017.0009 du 9 février 2018; AC.2014.0389 du 15 décembre 2015 consid. 9; AC.2012.0241 du 17 juin 2013 consid. 8 et les références). Il convient en conséquence de mettre à la charge de la constructrice qui succombe, l'émolument de justice (art. 49 LPA-VD; art. 4 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative: TFJDA; BLV 173.36.5.1), ainsi qu'une indemnité à titre de dépens en faveur des recourants qui obtiennent gain de cause (art. 55

LPA-VD; art. 10-11 TFJDA). L'émolument de justice sera toutefois réduit en l'absence de plus amples mesures d'instruction.

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