

VD_OMNI AC.2022.0009 vom 17. Januar 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-01-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0009

FR: VD_OMNI AC.2022.0009 du 17 janvier 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0009 del 17 gennaio 2023

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____, D. _____, E. _____/Municipalité de Montilliez, Direction générale de l'environnement (DGE), Direction générale des immeubles et du patrimoine, SWISSCOM (Suisse) SA | Recours contre la délivrance d'un permis de construire touchant l'installation de plusieurs antennes de téléphonie mobile dans le temple de Dommartin. Pas d'atteinte à la substance du monument historique (consid. 4). Pas de violation des normes de constructions (art. 89 s. LATC) (consid. 5). Les installations de téléphonie mobile n'ont en principe pas à faire l'objet d'une planification spéciale (consid. 6). La CDAP est tenue d'appliquer la LPE et l'ORNI (art. 190 Cst.); les recourants font valoir en vain que cette réglementation violerait les principes de précaution et de durabilité (consid. 7a). Principe de prévention observé dès lors que les émissions calculées pour la nouvelle installation respectent la VLinst fixée par le Conseil fédéral (consid. 7b), laquelle garde toute sa pertinence (consid. 7c). Les recourants avancent que l'intensité du champ électrique de certains LUS est proche de la VLinst de 5 V/m: celle-ci n'est toutefois pas dépassée et il n'y a pas lieu de tenir compte d'une marge d'incertitude; le système ORNI comporte en outre une importante marge de sécurité (consid. 7g). Recours au TF retiré (1C_79/2023).

Erwägungen

E. 1

La décision par laquelle une municipalité lève les oppositions à un projet de construction peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Le présent recours a été déposé en temps utile et il respecte les exigences légales de motivation (art. 95 LPA-VD et art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). La qualité pour recourir est définie à l'art. 75 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD): elle est reconnue à toute personne ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente, qui est atteinte par la décision et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 75 let. a LPA-VD). Lorsque la contestation porte sur le permis de construire une installation de téléphonie mobile, la jurisprudence fédérale reconnaît la qualité pour recourir au propriétaire d'un immeuble voisin lorsqu'il est exposé à un rayonnement d'au moins 10% de la valeur limite de l'installation (ATF 133 II 409 consid. 1.3.1, 128 II 168). Ces critères doivent être appliqués dans le cadre de l'art. 75 LPA-VD (arrêt CDAP AC.2019.0069 du 24 juillet 2020 consid. 1). En l'espèce, selon les données calculées par l'opérateur (non discutées par les parties), tous les recourants, à l'exception de E. _____, satisfont à cette condition. Le recours est donc irrecevable dans la mesure où il est formé par cette dernière recourante. Sous cette réserve, il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Les recourants présentent, dans leur réplique, un grief d'ordre formel qu'il y a lieu de traiter en premier lieu – tout en relevant que sa recevabilité est douteuse, étant donné qu'il n'est pas du tout invoqué dans le mémoire de recours déposé dans le délai légal, les motifs développés dans ce mémoire ne se rapportant pas aux indications figurant dans la demande de permis de construire (cf. art. 79 et 95 LPA-VD; il est relevé à ce propos qu'il n'a pas été ordonné de second échange d'écritures, conformément à la règle de l'art. 81 al. 3 LPA-VD, et que le droit fédéral, qui garantit le droit de répliquer, n'en déduit pas le droit de présenter des arguments nouveaux ou des griefs qui auraient pu figurer dans l'acte de recours [cf. arrêt TF 2C_177/2022 du 17 novembre 2022 consid. 3]). En substance, les recourants font valoir que "rien n'indique que la Commune de Jorat-Menthue aurait donné son approbation à la [...] demande de permis de construire"; le permis de construire serait par conséquent non valide. Ce grief doit manifestement être écarté. L'approbation de la commune précitée, copropriétaire (pour 1/3) de la parcelle n° 1058, résulte clairement de la signature du syndic et du secrétaire municipal, avec le sceau officiel, sur la demande de permis de construire. L'art. 108 al. 1 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) prévoit que cette demande est signée par celui qui fait exécuter les travaux, à savoir généralement le propriétaire de l'immeuble. Cette formalité a été respectée, avec les signatures des syndics et secrétaires municipaux des deux communes copropriétaires. Il importe peu que le nom de la seconde commune ait été indiqué, sur différents documents, à la rubrique "Bénéficiaire DDP" (titulaire d'un droit distinct et permanent).

E. 3

Les recourants exposent par ailleurs qu'une question de droit civil devrait être examinée à titre préjudiciel par la CDAP, celle de savoir si les copropriétaires de la parcelle n° 1058 ont pris la résolution de conclure un contrat de bail en faveur de F. _____ "à la double majorité exigée par la loi". Les recourants se réfèrent dans leurs écritures à l'art. 647b du Code civil suisse (CC; RS 210), à propos du régime de la copropriété (ordinaire) en droit civil, le règlement des relations contractuelles du propriétaire avec l'opérateur étant un acte d'administration plus important qu'un acte d'administration courante. Cette question n'est toutefois pas décisive pour l'application des règles de droit public concernant l'octroi du permis de construire (art. 103 ss LATC). En d'autres termes, le droit public n'exige pas la conclusion préalable d'un bail en pareil cas. Quoi qu'il en soit, il n'y a aucun indice que le projet d'installation aurait été autorisé par la municipalité de la commune titulaire de plus de la moitié des parts de la copropriété, sans que les modalités d'utilisation des combles et du clocher du temple n'aient été préalablement réglées dans un accord avec l'opérateur.

E. 4

Les recourants font valoir, à propos des antennes et armoire technique à installer, que "toutes opérations visant à modifier des éléments de la bâtisse seraient contraires à la protection en matière de patrimoine". Ils se plaignent d'une violation des art. 49 ss de la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS) ainsi que de l'art. 7 du règlement communal sur le plan général d'affectation et la police des constructions (RPGA). a) Depuis le 1^{er} juin 2022, les règles du droit cantonal sur la protection des monuments historiques ne se trouvent plus dans la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS) – loi dont le titre est désormais: loi sur la protection de la nature et des sites (LPNS; BLV 450.11) – mais dans la loi du 30 novembre 2021 sur la protection du patrimoine culturel immobilier (LPrPCI, BLV 451.16). A la date de la décision attaquée, les art. 49 à 51 LPNMS, dans le chapitre "protection spéciale des

monuments historiques et des antiquités" constituaient la base de l'inventaire des monuments (de l'histoire et de l'architecture notamment) méritant d'être conservés en raison de l'intérêt qu'ils présentent. Conformément à ces règles, l'inscription d'un monument à l'inventaire entraînait, pour le propriétaire, l'obligation d'annoncer au département cantonal les travaux qu'il envisage d'effectuer, cette autorité pouvant alors soit autoriser les travaux annoncés, soit ouvrir une enquête en vue du classement (art. 16 et 17 LPNMS, par renvoi de l'art. 51 LPNMS). Ces formalités ont été respectées en l'espèce, la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP-MS) ayant délivré une autorisation spéciale pour les travaux litigieux, avec quelques conditions reprises dans le permis de construire et acceptées par les copropriétaires de l'immeuble (notamment la suppression d'une sortie d'air, élément qui aurait été visible – cette modification est du reste aussi admise par l'opérateur, la sortie d'air n'étant donc pas essentielle pour le fonctionnement de l'installation). L'autorité cantonale a ainsi considéré qu'il n'y avait pas de risque d'atteinte au bâtiment mis à l'inventaire. On ne voit pas en quoi cette autorisation spéciale violerait le droit cantonal. Au demeurant, les nouvelles dispositions légales sur l'inventaire des monuments historiques (art. 15 ss LPrPCI) ne prévoient pas d'autres exigences formelles ou matérielles pour un ouvrage tel que l'ouvrage litigieux (cf. art. 21 et 22 LPrPCI à propos de l'annonce des travaux et de l'autorisation spéciale). b) Il faut relever que les recourants, en alléguant le risque d'une atteinte au temple, n'expliquent pas sérieusement en quoi elle consisterait. Ils ont d'abord prétendu que l'armoire technique provoquerait une altération de l'espace et de la vue d'ensemble autour de l'orgue, élément important d'un culte, et que la nouvelle installation donnerait à l'ensemble des airs de bâtiment industriel (p. 13 du recours), mais ils ont ensuite admis, dans une écriture postérieure, que cette armoire ne serait en réalité pas visible depuis la nef ou la galerie, ni depuis aucun endroit accessible aux visiteurs, puisqu'elle serait localisée dans les combles; les antennes sont elles aussi cachées. C'est pourquoi le service spécialisé du canton (la DGIP) a admis la réalisation de ce projet. Les griefs relatifs à l'atteinte à la substance du monument historique voire à ses fonctions liturgiques sont à l'évidence mal fondés. c) Dans le contexte de la protection du patrimoine, les recourants dénoncent en outre une violation de l'art. 7 RPGA qui s'applique à certains bâtiments du village, notamment au temple, qui doivent être conservés dans leur forme et leur substance (al. 1); par conséquent, les interventions sur ces bâtiments doivent respecter "les caractères spécifiques de la construction originale, notamment au niveau des percements et du traitement architectural" (al. 2). Il est évident que le projet litigieux, prévu à l'intérieur de la toiture et sans incidence sur l'aspect extérieur, ne viole pas cette règle du droit communal. d) Vu le sort des griefs ci-dessus, il n'est pas nécessaire de procéder à une inspection locale – mesure d'instruction qui est au demeurant sans pertinence pour statuer sur les autres griefs.

E. 5

Les recourants se plaignent d'une violation des art. 89 et 90 LATC, ainsi que de l'art. 24 du règlement d'application de la LATC (RLATC, BLV 700.11.1), parce que la pose des antennes engendrerait selon eux un risque d'effondrement de la charpente, qui serait une structure chancelante. A titre de mesure d'instruction, ils demandent la mise en oeuvre d'une expertise "afin de déterminer si l'intégrité structurelle de la bâtisse (statique et dynamique) est garantie avec l'installation des antennes". a) L'art. 89 LATC, qui s'applique aux constructions "sur un terrain ne présentant pas une solidité suffisante ou exposé à des dangers spéciaux tels que l'avalanche, l'éboulement, l'inondation, les glissements de terrain", est sans pertinence dans la présente contestation. Quant à l'art. 90 LATC, il a la

teneur suivante: " Art. 90 Normes de construction 1 Le règlement cantonal fixe les normes applicables aux différents genres de constructions et de matériaux utilisés, en vue d'assurer la stabilité, la solidité et la salubrité des constructions et de garantir la sécurité des habitants et celle des ouvriers pendant l'exécution des travaux. Le droit fédéral est réservé. 2 Le règlement cantonal fixe également les normes en matière d'isolation phonique et thermique, de ventilation, d'éclairage et de chauffage des locaux. 3 Il est tenu compte des normes professionnelles en usage." Cette disposition s'adresse au Conseil d'Etat en le chargeant de fixer des règles d'exécution et de tenir compte des normes professionnelles dans l'élaboration du RLATC (cf. arrêt CDAP AC.2013.0340 du 9 juin 2015 consid. 3). La disposition réglementaire à laquelle se réfèrent spécifiquement les recourants est l'art. 24 RLATC, ainsi libellée: " Art. 24 Aménagement et entretien des bâtiments 1 Les bâtiments et autres ouvrages ou installations et leurs abords doivent être aménagés et entretenus de manière à ne présenter aucun danger pour les usagers. 2 Les accès réservés aux véhicules sont conçus de manière à garantir une visibilité suffisante. 3 En principe, les escaliers sont munis d'une main-courante, qu'ils soient intérieurs ou extérieurs. 4 Les ouvertures donnant sur le vide, telles que fenêtres, balcons, escaliers ou terrasses, doivent être pourvues d'une protection suffisante." b) Il n'y a pas, dans cette disposition réglementaire, de prescriptions spéciales sur les modifications apportées aux toitures des bâtiments, ni sur la pose d'antennes, ni encore sur la garantie de la solidité des charpentes. Par ailleurs, pour l'ouvrage litigieux, l'art. 20 RLATC (titre: solidité et sécurité des constructions) n'entre pas en considération puisqu'il s'agit d'une norme d'exécution de l'art. 89 LATC (cf. arrêt CDAP AC.2010.0219 du 12 juin 2012 consid. 2). On ne voit donc pas à quelle norme du droit public, adoptée sur la base de la clause de délégation de l'art. 90 LATC, les recourants font implicitement référence lorsqu'ils prétendent que le permis de construire violerait la loi. Pour le reste il faut constater que les conditions posées par la DGIP, en matière d'exécution et de surveillance des travaux, sont appropriées et qu'il n'y a aucun indice que la réalisation de l'ouvrage, élaboré avec le concours d'un bureau d'ingénieurs, pourrait compromettre la stabilité ou la conservation du bâtiment existant. Rien ne permet d'affirmer que les travaux ne seront pas réalisés selon les règles de l'art. Aucune indication supplémentaire n'est donc nécessaire pour statuer sur la légalité du permis de construire, de sorte que la requête d'expertise doit manifestement être écartée. Le grief de violation des art. 89 LATC, 90 LATC et 24 RLATC est donc mal fondé, la question de la bonne exécution des travaux de construction relevant pour le reste du droit privé.

E. 6

Les recourants se plaignent d'une violation de l'obligation de planifier, en se référant aux art. 2 et 8 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Ils affirment que la mise en place d'un équipement ou d'une activité telle que l'installation de plus de 26'000 antennes de téléphonie mobile 5G – en d'autres termes le déploiement complet de la technologie 5G en Suisse à pleine puissance – ne peut échapper au processus de planification directrice; à tout le moins, une planification communale ou intercommunale au stade de l'affectation serait indispensable, afin d'éviter la prolifération des antennes et l'absence de coordination entre les opérateurs. a) Les recourants développent leur argumentation – à propos de l'obligation d'aménager le territoire mais aussi au sujet de la limitation du rayonnement (cf. infra ., consid. 7) – en se référant au déploiement du réseau 5G. Il convient, à ce propos, de rappeler quelques notions, en reprenant des explications publiées par les Offices fédéraux de l'environnement (OFEV), de la communication (OFCOM) et de la santé publique (OFSP) sur le site internet www.5g-info.ch. Un réseau de

téléphonie mobile est composé d'un grand nombre de cellules, chacune comprenant une antenne qui établit une liaison radio avec les téléphones portables (et les autres appareils reliés par ondes radio) qui se trouvent à proximité. En général, une station de base de téléphonie mobile alimente plusieurs cellules. Chaque antenne ne peut transmettre qu'un volume de données limité. L'intensité de l'utilisation détermine donc la taille d'une cellule. Dans les zones rurales, où le nombre de téléphones portables actifs par unité de surface est relativement faible, les cellules ont un rayon de plusieurs kilomètres, contre seulement quelques centaines de mètres dans les zones urbaines. L'abréviation 5G désigne la cinquième génération de téléphonie mobile. C'est la nouvelle norme internationale en la matière. Elle s'inscrit dans la continuité de la norme 4G, sur laquelle elle repose dans une large mesure. La 5G peut être utilisée dans les mêmes gammes de fréquences que la 4G. En outre, les signaux sont émis de la même manière (modulation). Elle est également déployée dans une nouvelle gamme de fréquences (3,5 à 3,8 GHz). De ce fait et grâce à diverses optimisations techniques, davantage d'utilisateurs peuvent consommer de plus grands volumes de données dans le même laps de temps; le temps de réponse est aussi écourté. Le volume de données transportées par les réseaux de téléphonie mobile a sensiblement augmenté ces dernières années, et il progresse encore. À moyen terme, les technologies 3G et 4G ne pourront plus absorber à eux seuls le trafic des données mobiles. On emploie fréquemment la notion d'antenne 5G mais cette expression est imprécise et trompeuse, car la technologie 5G peut fonctionner tant avec des antennes conventionnelles qu'avec des antennes dites adaptatives. Ces dernières sont néanmoins nécessaires pour pouvoir exploiter tous les avantages de cette technologie. L'expression « antenne 5G » est donc souvent utilisée comme synonyme d'« antenne adaptative ». Les antennes adaptatives peuvent concentrer les signaux en direction de quelques terminaux (formation de faisceaux ou beamforming) et transmettre davantage de données avec la même énergie. Elles distinguent plus clairement les différents signaux radio des appareils mobiles (smartphones, tablettes, etc.) et évitent ainsi des interférences indésirables, améliorant dès lors la qualité de la connexion. Le 2 décembre 2022, 8283 antennes de téléphonie mobile 5G étaient exploitées en Suisse. Dans sa réponse au recours, l'opérateur explique qu'il continue à exploiter les technologies 3G et 4G car les utilisateurs ne sont pas encore tous équipés de terminaux compatibles avec la technologie 5G; cette technologie est pour l'instant principalement déployée sur la bande de fréquence 3500 MHz. b) L'obligation d'aménager le territoire résulte de l'art. 2 LAT; cette norme charge les collectivités publiques d'établir des plans d'aménagement, en veillant à les faire concorder, pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire (al. 1). Cette obligation s'applique sous réserve du principe de la proportionnalité. Il est possible de ne pas établir de plan d'aménagement si et dans la mesure où l'activité à incidence spatiale peut être exécutée conformément à l'objectif visé et de manière tout à fait coordonnée sans qu'une telle planification soit nécessaire (cf. Pierre Tschannen, Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, Art. 2 N. 22). Dans une jurisprudence constante, le Tribunal fédéral considère qu'en vertu du droit fédéral, les installations de téléphonie mobile n'ont en principe pas à faire l'objet d'une planification spéciale; elles doivent en priorité être érigées en zone constructible (ATF 142 I 26 consid. 4.2, TF 1C_371/2020 du 9 février 2021 consid. 3.2 et les arrêts cités – voir, à propos de cette jurisprudence, Michael Pletscher/Michael Fretz, Planungspflicht von Mobilfunknetzen und -anlagen, PJA 2022 p. 1203, les critiques des auteurs de cet article n'étant toutefois pas concluantes). L'octroi d'un permis de construire, sans adoption préalable d'un plan

d'affectation spécial ni désignation de l'emplacement dans le plan directeur cantonal (comme cela est prévu pour les installations d'utilisation d'énergies renouvelables – cf. art. 8b LAT) n'est donc pas contraire aux principes du droit fédéral de l'aménagement du territoire concernant l'obligation d'aménager le territoire (art. 2 al. 1 LAT) et le contenu des plans directeurs (art. 8 LAT). c) Cette jurisprudence est applicable sans réserve à l'installation litigieuse. Les 6 antennes projetées, constituant la nouvelle installation de communication mobile, ne se distinguent pas – du point de vue des gammes de fréquences, de la puissance, de la fonction, notamment – des antennes à propos desquelles le Tribunal fédéral a fixé les principes que l'on vient de rappeler. Il n'est au reste pas prétendu par les recourants que le projet litigieux, qui consiste en définitive à modifier l'intérieur d'un bâtiment existant dans la zone à bâtir, ne serait pas conforme à la réglementation du plan d'affectation du village. Ces griefs tirés de la LAT sont donc mal fondés. Il convient d'ajouter que, vu la conformité manifeste du projet à l'affectation de la zone de constructions d'utilité publique, il n'est pas question d'étudier des emplacements alternatifs (TF 1C_703/2020 du 13 octobre 2022 consid. 7.7 et les arrêts cités).

E. 7

Les recourants se plaignent, à propos du rayonnement provenant des antennes de l'installation litigieuse, de la violation de diverses normes du droit fédéral en matière de protection de l'environnement. a) La loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), qui a pour but de protéger les hommes, notamment, contre les atteintes nuisibles et incommodantes (art. 1 al. 1 LPE), règle la protection contre le rayonnement non ionisant (voir la définition des atteintes à l'art. 7 al. 1 LPE, ainsi que l'art. 1 de l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant [ORNI; RS 814.710]). Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, si une nouvelle station émettrice d'un réseau de téléphonie mobile cellulaire est exploitée en observant les valeurs limites fixées par le Conseil fédéral dans l'ORNI (cf. infra, consid. 7g), les principes de la loi fédérale en matière de limitation des émissions, tels qu'ils sont énoncés à l'art. 11 LPE, sont respectés (cf. ATF 133 II 64 consid. 5.2, 126 II 399; arrêts TF 1C_703/2020 du 13 octobre 2022 consid. 8, 1C_399/2021 du 30 juin 2022 consid. 3.1, 1C_518/2018 du 14 avril 2020 consid. 5.1; à propos du caractère exhaustif de la législation fédérale dans ce domaine, cf. encore ATF 138 II 173 consid. 5.1, 133 II 321 consid. 4.3.4). Etant donné que les valeurs limites de l'ORNI, ainsi que les règles sur la façon de déterminer si elles sont respectées, ont été reconnues conformes à la LPE, le Tribunal cantonal est tenu d'appliquer ces normes, sans pouvoir contrôler leur constitutionnalité (au regard des garanties de la Constitution fédérale [Cst.; RS 101] ou de celles, équivalentes, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [CEDH; RS 0.101]). L'obligation d'appliquer les lois fédérales résulte de l'art. 190 Cst., cette norme constitutionnelle ayant pour effet indirect d'imposer aux tribunaux cantonaux d'appliquer l'ORNI, qui est une ordonnance fédérale dépendante (cf. Vincent Martenet, Commentaire romand de la Constitution fédérale, Bâle 2021, Art. 190 N. 33). Les recourants font donc valoir en vain, en l'espèce, que la réglementation de la LPE violerait les principes de précaution et de durabilité, ainsi que le droit fondamental à un environnement sain, garanties qu'ils paraissent déduire des art. 5 Cst., 10 Cst., 11 Cst., 74 Cst., 2 CEDH et

E. 8

Il résulte des considérants que le recours, entièrement mal fondé, doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Cela entraîne la confirmation du permis de construire, avec les

clauses des autorisations spéciales. Les frais judiciaires sont mis à la charge des recourants, qui succombent (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il sera tenu compte, dans la fixation de l'émolument, du fait que le recours a donné lieu à un nouveau calcul de l'intensité du champ électrique à plusieurs endroits, les faits pertinents ayant ainsi été complétés ou précisés par le service spécialisé; l'émolument sera donc légèrement réduit. Les recourants auront en outre à verser des dépens à la Commune de Montilliez, qui est représentée par un avocat (art. 55 al. 1 LPA-VD). Les autres parties, agissant sans mandataire, n'ont pas droit à des dépens.

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