

VD_OMNI AC.2022.0251 vom 7. Juni 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-06-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0251

FR: VD_OMNI AC.2022.0251 du 7 juin 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0251 del 7 giugno 2023

Regeste

A. _____/Municipalité de Poliez-Pittet, B. _____, C. _____ | Recours contre un refus de la municipalité de délivrer un permis de construire une nouvelle station de base de téléphonie mobile. Les dispositions communales visant à imposer au constructeur une procédure préalable de notification à la municipalité avant tout dépôt de permis de construire ne peuvent justifier un refus de celui-ci (consid. 2). L'inspection locale a permis de constater que l'antenne ne serait que peu visible depuis le centre du village grâce à la présence de nombreux hauts bâtiments entre celle-ci et les monuments historiques de sorte qu'il n'est pas possible de considérer que la réalisation de l'antenne litigieuse au lieu prévu péjorerait incontestablement son environnement (consid. 3). Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner des emplacements alternatifs (consid. 5). Respect du principe de prévention (consid. 4). Recours admis.

Erwägungen

E. 1

Selon l'art. 92 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. Rendue par la municipalité en application de l'art. 115 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), la décision attaquée n'est pas susceptible de recours devant une autre autorité. La CDAP est dès lors compétente. La demande de permis de construire a été déposée par la recourante, qui exploite un réseau de téléphonie mobile au bénéfice d'une concession fédérale. La recourante a donc qualité pour recourir au sens de l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD, applicable par le renvoi de l'art. 99 LPA-VD. Le mémoire de recours, déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD), 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. Conformément à l'art. 81 al. 1 LPA-VD, le recours est notifié à toutes les parties à la procédure, un délai leur étant imparti pour se déterminer sur celui-là. Dans le cas d'espèce, B. _____ avait formé opposition lors de la mise à l'enquête publique du projet litigieux. La jurisprudence fédérale reconnaît la qualité pour agir 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); en application de ce critère, la fiche de données spécifique au site a évalué à 918.04 m la distance maximale pour pouvoir former opposition. L'opposant étant effectivement propriétaire d'un bâtiment d'habitation dans ce rayon et ayant formé opposition durant l'enquête publique, il est pleinement légitimé à agir dans la présente cause et il y a lieu d'entrer également en matière sur ses conclusions.

E. 2

En premier lieu, la municipalité justifie son refus d'octroyer l'autorisation de construire en raison du non-respect par la recourante de l'art. 11.1 RPGA. a) L'art 11.1 RPGA est rédigé de la manière suivante: "Dans la zone village et dans la zone extension village, avant de présenter une demande de permis pour une construction nouvelle ou pour une transformation importante, le propriétaire adresse à la municipalité une esquisse de ses intentions ou un avant-projet. A ce stade, la municipalité se détermine sans attendre sur le principe des travaux projetés, l'implantation et le gabarit des constructions ainsi que sur les autres objets qui sont en relation avec l'aménagement du territoire, l'équipement du terrain et la sauvegarde de la localité. La détermination de la municipalité est sans préjudice de sa décision quant à l'octroi du permis de construire lorsque celui-ci est requis". b) Si la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) connaît bien une procédure facultative d'autorisation préalable d'implantation, définie à l'art. 119 LATC, elle ne contient en revanche aucune disposition permettant d'imposer aux administrés de suivre une telle procédure préalable avant la procédure de permis de construire prévue par les art. 103 ss LATC (CDAP AC.2013.0294 du 27 février 2014 consid. 1). Au demeurant, dans le cas d'espèce, des discussions préalables avaient eu lieu entre A. _____ et la municipalité, au cours desquelles différentes options avaient été envisagées et d'emblée exclues par la municipalité; la municipalité avait finalement souhaité attendre l'issue du moratoire sur les antennes de téléphonie 5G pour poursuivre les discussions préalables; Swisscom a poursuivi les démarches prospectives de son côté et déposé une demande de permis de construire en bonne et due forme. Ainsi, il appert, d'une part, que la disposition réglementaire communale invoquée ne saurait imposer des exigences plus contraignantes que la législation cantonale et, d'autre part, que dans le cas particulier, la recourante avait fait part de ses intentions à la municipalité avant de déposer sa demande de permis de construire, laquelle au reste a tenu compte des premières déterminations de la municipalité en abandonnant les premières solutions envisagées auxquelles la municipalité était opposée. C'est donc à tort que la municipalité a refusé l'octroi du permis de construire au motif que l'art. 11.1 RPGA n'aurait pas été respecté.

E. 3

La municipalité refuse ensuite d'octroyer le permis de construire requis pour des motifs d'esthétique. Elle considère que le secteur dans lequel l'implantation de l'antenne de téléphonie mobile est prévue est construit de manière relativement harmonieuse et exclusivement constitué de bâtiments d'habitation de type villa, d'une exploitation agricole et d'un bâtiment scolaire, sans installations techniques. Elle souligne que le chemin du Stade constitue une zone usuelle de promenade très fréquentée et estime que la construction de l'antenne nuirait gravement à l'esthétique de la zone. a) L'art. 86 LATC 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 de Poliez-Pittet prévoit, à son art. 9.1, que la municipalité prend toutes mesures pour sauvegarder les sites et éviter l'altération du paysage. Ainsi, les constructions,

les installations et les aménagements qui, par leur destination ou leur apparence sont de nature à porter atteinte à la qualité d'un ouvrage digne de protection, à l'aspect d'un site ou au paysage en général, ne sont pas admis. b) Les installations de téléphonie mobile peuvent être soumises aux dispositions cantonales ou communales d'esthétique ou d'intégration (ATF 141 II 245 consid. 4.1). Ces normes doivent toutefois être appliquées dans les limites du droit supérieur, en particulier du droit fédéral de l'environnement d'une part et des télécommunications d'autre part: elles ne peuvent notamment pas violer les intérêts publics que consacre la législation sur les télécommunications et doivent tenir compte de l'intérêt à disposer d'un réseau de téléphonie mobile de bonne qualité et d'une concurrence efficace entre les fournisseurs de téléphonie mobile (TF 1C_371/2020 du 9 février 2021 consid. 3.2; 1C_318/2011 du 8 novembre 2011 consid. 2). En particulier, l'application des normes d'esthétique ou de protection des sites ne peut rendre impossible ou compliquer à l'excès la réalisation de l'obligation de couverture qui incombe à l'opérateur en vertu du droit fédéral (art. 1 de la loi fédérale sur les télécommunications [LTC; RS 784.10]; ATF 141 II 245 consid. 7.1 et 7.8; 138 II 173 consid. 6.3; TF 1C_371/2020 précité consid. 3.2). Une intervention de l'autorité communale ou cantonale sur la base de l'art. 86 LATC ou de dispositions communales de portée analogue 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 (ATF 101 Ia 213 consid. 6c; TF 1C_465/2010 du 31 mai 2011 consid. 3.3). Aussi, si l'on ne peut nier qu'une antenne de téléphonie mobile présente nécessairement un aspect visuel déplaisant, encore faut-il, pour exclure son implantation, qu'elle péjore de manière incontestable les qualités esthétiques d'un endroit donné (TF 1C_465/2010 précité consid. 3.3). Une jurisprudence abondante a été rendue en lien notamment avec des sites mentionnés à l'inventaire fédéral des sites construits à protéger (ISOS), en n'excluant pas de telles constructions quand celles-ci ne portaient pas atteinte aux objectifs de l'inventaire (TF 1C_465/2010 du 31 mai 2011 consid. 3.3; 1P.342/2005 du 20 octobre 2005 consid. 5; 1A.142/2004 du 10 décembre 2004 consid. 4; pour des décisions vaudoises voir arrêts CDAP AC.2021.0211, AC.2021.0218 du 19 avril 2022 consid. 8; AC.2019.0069 du 24 juillet 2020 consid. 6d et e; AC.2015.0316 du 12 juillet 2015 consid. 3; AC.2016.0149 du 25 janvier 2017 consid. 3; AC.2015.0039 du 5 octobre 2015).

c) Dans le cas présent, le village de Poliez-Pittet ne figure pas à l'ISOS et ne jouit pas d'un recensement particulier en matière esthétique. Le Tribunal a pu constater, lors de l'inspection locale du 22 janvier 2023, que le site concerné ne présente pas de qualité architecturale ou esthétique remarquable et méritant une protection particulière, ce d'autant plus que la zone industrielle sise le long de la route d'Oron ■ avec notamment ses sept imposants silos et leurs tuyaux ■ est particulièrement visible. Le choix d'accoler l'antenne au bâtiment ECA n° 143 paraît au contraire judicieux, dans la mesure où l'antenne sera regroupée avec le bâtiment existant (considéré comme neutre et sans intérêt patrimonial), le silo et les installations de l'exploitation agricole du propriétaire de la parcelle n° 82. La construction litigieuse se trouvera ainsi avec d'autres infrastructures volumineuses, sur une zone suffisamment à l'écart du reste du village pour que le mât ne lui porte pas atteinte. Contrairement à ce que prétendent la municipalité et l'opposant, l'inspection locale a permis de constater que l'antenne ne serait que peu visible depuis le centre du village grâce à la présence de nombreux hauts bâtiments entre celle-ci et les monuments historiques (situés entre 200 et 300 mètres à vol d'oiseau de l'emplacement prévu pour l'antenne). Enfin, le simple fait que le cimetière soit recensé à l'ICOMOS ne saurait renverser cette constatation ce d'autant plus que le projet litigieux n'est pas prévu à l'intérieur de celui-ci et que

l'habitation du tiers intéressé – située entre l'antenne et le cimetière – cachera la grande partie de celle-ci. Dans ces conditions, il n'est pas possible de considérer que la réalisation de l'antenne litigieuse au lieu prévu péjorerait incontestablement son environnement. Le Tribunal 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 dans les circonstances du cas d'espèce. Il s'ensuit que le second motif de refus invoqué par la municipalité et l'opposant n'est pas davantage pertinent pour refuser le permis de construire requis.

E. 4

Dans ses déterminations du 9 février 2023, l'opposant fait valoir des griefs supplémentaires devant justifier à ses yeux le rejet du recours et la confirmation de la décision municipale de refuser l'installation de l'antenne de téléphonie mobile litigieuse. Il soutient que l'installation de l'antenne représenterait un danger de santé publique en lien avec les émissions d'ondes.

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 incommodes (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, les principes de la loi fédérale en matière de limitation des émissions, tels qu'ils sont énoncés à l'art. 11 LPE, sont respectés (arrêts TF 1C_694/2021 du 3 mai 2023 consid. 4, 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, ATF 133 II 64 consid. 5.2, 126 II 399;). Étant 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 (Vincent Martenet, Commentaire romand de la Constitution fédérale, Bâle 2021, art. 190 N. 33).

b) L'art. 11 al. 2 LPE consacre le principe de prévention (cf. aussi art. 1 al. 2 LPE) en prescrivant de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable. En application de ce principe, tel qu'il est repris à l'art. 4 al. 1 ORNI, les installations de téléphonie mobile doivent être construites et exploitées de telle façon que les limitations préventives des émissions définies à l'annexe 1 de l'ORNI ne soient pas dépassées. À ce propos, l'annexe 1 ch. 65 de l'ORNI prévoit que les nouvelles installations ne doivent pas dépasser la valeur limite de l'installation (VLInst) dans les lieux à utilisation sensible dans le mode d'exploitation déterminant. Dans le cas particulier, comme les antennes projetées émettent dans plusieurs gammes de fréquence, la valeur de l'installation à ne pas dépasser (intensité de champ électrique) est de 5,0 V/m (ch. 64 let. c de cette annexe). La notion de lieu à utilisation sensible (LUS) est définie à l'art. 3 al. 3 ORNI: on entend par là les locaux situés à l'intérieur d'un bâtiment dans lesquels des personnes

séjourner régulièrement durant une période prolongée (let. a) et les places de jeux publiques ou privées, définies dans un plan d'aménagement (let. b), notamment. En définitive, lorsque dans les LUS à prendre en considération, les émissions calculées pour la nouvelle installation ne dépassent pas 5,0 V/m, l'exigence de l'art. 11 al. 2 LPE est réputée respectée et l'autorisation de construire peut être délivrée sans violation du droit fédéral de la protection de l'environnement (ATF 126 II 399 consid. 3; TF 1C_518/2018 du 14 avril 2020 consid. 5.1.1 et les arrêts cités). c) En l'occurrence, l'argument de l'opposant doit être écarté sur la base de la jurisprudence constante, développée en relation avec des installations comparables. Le Tribunal fédéral a considéré que vu la marge de manoeuvre dont dispose le Conseil fédéral s'agissant de l'établissement des valeurs limites, seuls de solides éléments démontrant de nouvelles connaissances fondées scientifiquement justifieraient de remettre en cause ces valeurs fixées dans l'ORNI; en l'état actuel de la science, il n'existe pas d'indices selon lesquels ces valeurs limites devraient être modifiées (cf. arrêts TF 1C_375/2020 du 5 mai 2021 consid. 3.2.5, 1C_518/2018 du 14 avril 2020 consid. 5.1.1 et les arrêts cités). Enfin, dans deux arrêts très récents, le Tribunal fédéral a confirmé que les valeurs limites d'immissions et les valeurs limites de l'installation fixées par l'ORNI ne varient pas en fonction de la technologie de téléphonie mobile employée et sont donc applicables indépendamment du fait qu'il s'agisse d'une antenne 2G, 3G, 4G ou 5G (TF 1C_694/2021 du 3 mai 2023 et 1C_100/2021 du 14 février 2023). Dès lors qu'il ressort du dossier que la valeur limite de l'installation dans les lieux à utilisation sensible (LUS) est inférieure à 5 V/m (il est notamment de 4 V/m dans l'école), le principe de prévention est respecté en l'espèce. Il convient de rappeler que le Conseil fédéral, en imposant une telle limitation à l'art. 4 al. 1 ORNI, vise, selon les critères de l'art. 11 al. 2 LPE, à maintenir l'exposition à long terme de la population à un niveau bas, de manière à réduire le risque d'éventuels effets sur la santé qui n'ont pas été scientifiquement prouvés en l'état. Il n'est en effet pas établi que le rayonnement de la téléphonie mobile ait un lien de causalité avec un effet sur la santé, lorsqu'il est inférieur à la valeur limite d'immission (VLI), laquelle est sensiblement plus élevée que la VLInst. En d'autres termes, le système de l'ORNI comporte une importante marge de sécurité (cf. notamment arrêt TF 1C_375/2020 du 5 mai 2021 consid. 3.2.2). Le grief est dès lors infondé.

E. 5

L'opposant fait encore valoir que l'antenne devrait être installée sur une parcelle propriété de la commune afin que l'ensemble de la collectivité puisse bénéficier des redevances que sera appelée à verser la recourante. Il est sans pertinence que l'installation d'une antenne de téléphonie mobile soit envisageable sur d'autres parcelles que celle concernée par l'enquête publique. En effet, l'examen d'emplacements alternatifs ne s'impose que pour autant que l'implantation en zone à bâtir se heurte à un empêchement juridique, tel qu'une clause d'esthétique ou de protection du patrimoine (TF 1C_294/2015 du 3 février 2016 consid. 2.2 et la référence à l'ATF 141 II 245 consid. 7.7 p. 254; 1C_49/2015 du 9 décembre 2015 consid. 3.4 et 4.3). Or, en l'espèce, dans la mesure où l'application des art. 86 al. 1 LATC et 9.1 RPGA ne fait pas obstacle au projet, on ne saurait faire grief à la recourante de ne pas installer le projet sur un autre site jugé préférable.

E. 6

L'opposant soutient finalement que le projet contesté entraînerait une dépréciation de son bien immobilier, sans développer de quelque manière que ce soit ce grief, ni apporter le moindre élément tendant à prouver ses dires. Au contraire de ce qu'allègue succinctement

l'opposant, il résulte du dossier qu'actuellement la couverture du réseau de téléphonie mobile de la commune n'est pas optimale et que l'implantation de la nouvelle antenne permettra de pallier ce défaut de couverture, ce qui peut, selon certains points de vue, être considéré comme une plus-value pour les logements et entreprises situés en ces lieux (arrêt CDAP AC.2019.0069 du 27 juillet 2020 consid. 7).

E. 7

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation de la décision du 30 juin 2022. Le dossier de la cause est retourné à la municipalité afin qu'elle délivre le permis de construire requis. Les frais et dépens sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 49 al. 1 et 55 al. 2 LPA-VD). 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 (CDAP AC.2020.0163 du 18 novembre 2021 consid. 10; AC.2019.0099 du 21 avril 2020 consid. 8; AC.2019.0258/AC.2019.0261 du 10 mars 2020 consid. 6). Ainsi, dans le cas d'espèce, les frais de justice seront mis à la charge de l'opposant, qui succombe. La recourante, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, a droit à des dépens à la charge de l'opposant (art. 55, 91 et 99 LPA-VD; art. 10 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative du 28 avril 2015 [TFJDA; BLV 173.36.5.1]).

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