

# VD\_OMNI AC.2022.0311 vom 12. Oktober 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-10-12, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2022.0311](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0311)

FR: VD\_OMNI AC.2022.0311 du 12 octobre 2023

IT: VD\_OMNI AC.2022.0311 del 12 ottobre 2023

## Regeste

A. \_\_\_\_\_ à E. \_\_\_\_\_/Municipalité de Gland, Direction générale de l'environnement DGE-DIREV, F. \_\_\_\_\_, G. \_\_\_\_\_ | Projet de modification d'une installation de téléphonie mobile (antennes installées sur un mât dépassant de 4 m le niveau du faîte). Vu les griefs invoqués, le recours a valablement été déposé à l'encontre de l'autorisation spéciale délivrée par la DGE, quand bien même il ne contient pas formellement de conclusions à l'encontre de cette autorisation (consid. 1). Recours au TF pendant (1C\_608/2023). Le droit d'être entendu des recourants n'a pas été respecté dès lors qu'ils n'ont pas eu accès à la fiche de données spécifiques. Violation réparée dans le cadre de la procédure de recours (consid. 2). Dès lors que le rayonnement des antennes installées est inférieur à celui des antennes mises à l'enquête publique, une enquête complémentaire ne se justifiait pas (consid. 2c). Une planification n'est pas nécessaire (consid. 3). Pas de violation des principes de prévention et de précaution (consid. 4). Le fait que des antennes plus grandes soient installées sur un bâtiment qui n'est pas réglementaire en ce qui concerne la hauteur n'implique pas de violation de l'art. 80 LATC. Rappel que les dispositions sur les hauteurs des bâtiments et les distances à la limite ne s'appliquent pas aux antennes de téléphonie mobile (consid. 5). Les dispositions du règlement communal visant à limiter la hauteur des superstructures ne s'appliquent pas aux antennes de téléphonie mobile. Le fait que le règlement communal n'indique pas expressément que les superstructures sont autorisées est sans conséquence (consid. 6). Recours au TF rejeté par arrêt du 17 mai 2024 (1C\_608/2023).

## Erwägungen

### E. 1

La municipalité met en cause la recevabilité du recours en tant qu'il porte sur l'autorisation spéciale cantonale délivrée par la DGE. Elle relève à cet égard que, dans leur recours, les recourants n'ont pris aucune conclusion à l'encontre de cette autorisation spéciale. Les autorisations spéciales cantonales présentent un caractère accessoire par rapport à la décision communale relative à la demande de permis de construire; elles viennent se greffer sur cette dernière, dans une procédure qui permet la coordination de l'examen successif par diverses autorités d'un seul et même projet de construction. La jurisprudence considère ainsi que les recours dirigés contre les décisions municipales refusant le permis de construire portent également contre la décision cantonale relative à l'autorisation spéciale lorsque les griefs invoqués dans le recours concernent des points que l'autorité cantonale a examinés ou aurait dû examiner dans sa décision spécifique (cf. CDAP AC.2015.0204 du 17 mars 2016 consid. 1a). Vu ce qui précède, il y a lieu de constater que le recours, dans la mesure où il contient des griefs relatifs au respect de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) et de l'ordonnance du 23 décembre 1999 sur la

protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI; RS 814.70), a également été valablement déposé à l'encontre de l'autorisation spéciale cantonale délivrée par la DGE, ceci quand bien même les recourants n'ont pas formellement pris de conclusions à l'encontre de cette autorisation. Pour le surplus, le recours a été déposé en temps utile et dans les formes requises, de sorte qu'il est recevable.

## E. 2

Les recourants font valoir qu'ils n'ont pas eu accès à un dossier complet. Ils mentionnent à cet égard les fiches de données spécifiques au site, notamment celle du 24 mars 2022, ainsi que les remarques formulées par la DGE lors de l'enquête publique. Ils semblent également soutenir que, vu l'élaboration d'une nouvelle fiche de données spécifiques postérieure à l'enquête publique, une nouvelle enquête publique aurait dû être mise en œuvre. En relation avec ce qui précède, les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendu. a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. RS 101) et l'art. 27 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01), comprend notamment le droit pour l'administré de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision touchant sa situation juridique ne soit prise, d'offrir des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il y soit donné suite et de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 142 II 218 consid. 2.3; 140 I 285 consid. 6.3.1 et les références citées; Tribunal fédéral [TF] 2C\_633/2018 du 13 février 2019 consid. 5.1.1; CDAP PE.2018.0400 du 26 février 2019 consid. 3a; PE.2018.0117 du 7 janvier 2019 consid. 2a). Il ne comprend en principe pas le droit d'être entendu oralement (cf. ATF 140 I 68 consid. 9.6.1; TF 2C\_140/2016 du 30 mai 2017 consid. 2.1). Le droit d'être entendu n'est pas respecté lorsque le dossier mis à la disposition d'une partie est incomplet (cf. Benoit Bovay, Procédure administrative, 2<sup>ème</sup> éd. p. 189). Le droit d'être entendu étant de nature formelle, sa violation conduit en principe à l'annulation de la décision attaquée, indépendamment du bien-fondé matériel de celle-ci. La jurisprudence admet toutefois que la violation du droit d'être entendu peut être réparée, conformément à la théorie dite de la guérison, lorsque le recourant a eu la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit, revoyant toutes les questions qui auraient pu être soumises à l'autorité inférieure si celle-ci avait normalement entendu la partie; même en présence d'une grave violation du droit d'être entendu, il est exceptionnellement possible de renoncer au renvoi de la cause à l'autorité précédente lorsqu'une telle mesure apparaît vide de sens et prolongerait inutilement la procédure, au détriment de l'intérêt des parties à recevoir une décision dans un délai raisonnable (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 p. 226 et les références citées). b) En l'espèce, on constate que, avant la levée de leur opposition et l'octroi du permis de construire, les opposants n'ont pas eu accès à une pièce importante du dossier, soit la fiche de données spécifique du 24 mars 2022 correspondant à l'installation finalement autorisée avec notamment tous les LUS pris en considération. A cet égard, on peut admettre que leur droit d'être entendu n'a pas été respecté dans le cadre de la procédure qui a abouti aux décisions attaquées. Cela étant, on relève que les recourants ont été en mesure de prendre connaissance dans le cadre de la procédure devant la CDAP de toutes les fiches de données spécifiques, notamment celle du 24 mars 2022, ainsi que de toutes les pièces pertinentes du dossier municipal et du dossier de la DGE, y compris le dossier relatif au projet de construction dans le voisinage qui a impliqué l'élaboration d'une nouvelle fiche de données spécifique. Partant, la violation du droit d'être entendu a été réparée dans le cadre de la

procédure de recours. Il conviendra toutefois de tenir compte de cet élément dans la fixation des frais et dépens. c) On relève également que le rayonnement des antennes finalement autorisées est moins important que celui des antennes mises à l'enquête publique. Pour le projet mis à l'enquête publique, les puissances étaient en effet de 380, 700, 435 W dans la bande 8-900 MHz et 1150, 1900, 1200 W dans la bande 1.8-2.6 GHz avec 2600 W dans le secteur le plus exposé alors que, pour le projet final, les puissances sont respectivement de 380, 490, 400 W pour 1500 W dans le secteur le plus exposé. Partant, une mise à l'enquête publique complémentaire ne se justifiait pas (cf. CDAP AC.2022.0065, AC.2022.0068 du 13 janvier 2023 consid. 4), étant relevé que cette mise à l'enquête publique complémentaire ne serait d'aucune utilité pour les recourants.

### **E. 3**

Les recourants soutiennent qu'une planification, à tout le moins communale, est nécessaire. Comme le Tribunal fédéral l'a rappelé dans un arrêt récent (1C\_296/2022 du 7 juin 2023), la jurisprudence constante considère que les installations de téléphonie mobile ne sont pas soumises à une obligation de planifier. C'est en effet aux opérateurs de téléphonie mobile qu'il appartient de planifier leur propre réseau et de déterminer l'emplacement des antennes nécessaires. Les effets qui en découlent pour l'aménagement du territoire – pour autant que les valeurs limites de l'ORNI soient respectées – ne sont pas suffisamment importants pour imposer une adaptation de la planification (cf. arrêt TF précité consid. 3). Vu ce qui précède, ce grief doit être écarté.

### **E. 4**

Les recourants invoquent une violation du principe de prévention et de précaution résultant de l'art. 11 al. 2 LPE. Ils relèvent que le rayonnement de l'installation litigieuse sera à la limite du rayonnement admissible selon ORNI et demandent par conséquent que des mesures de rayonnement soient effectuées par une entité indépendante. Ils requièrent une expertise judiciaire. Ils font également valoir que, si la constructrice allègue respecter les exigences de l'assurance qualité selon la circulaire de l'OFEV du 16 janvier 2006, celle-ci ne serait pas tenue de respecter cette exigence à teneur de la décision entreprise. a) Le principe de précaution (ou de prévention) est prévu aux art. 1 al. 2 et 11 al. 2 LPE. Selon l'art. 1 al. 2 LPE, les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodes seront réduites à titre préventif assez tôt. Selon l'art. 11 al. 2 LPE, indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, 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 matière d'installation de téléphonie mobile, afin de concrétiser le principe de précaution selon les art. 1 al. 2 et 11 al. 2 LPE, le Conseil fédéral a fixé des valeurs limites de l'installation qui sont inférieures aux valeurs limites d'immissions. Les valeurs limites de l'installation sont fixées dans l'annexe 1 ORNI. Elles sont de 4.0 volts par mètre (V/m) pour les installations qui émettent exclusivement dans la gamme de fréquence autour de 900 MHz ou moins, 6.0 V/m pour les installations qui émettent exclusivement dans la gamme de fréquence autour de 1800 MHz ou plus et 5.0 V/m pour toutes les autres installations, telle que l'installation litigieuse (cf. ch. 64 let. c annexe 1 ORNI). Les valeurs limites sont fixées par le Conseil fédéral conformément aux critères de l'art. 11 al. 2 LPE que sont l'état de la technique, les conditions d'exploitation et le caractère économiquement supportable, sans référence directe aux dangers pour la santé prouvés ou supposés, avec toutefois la prise en compte d'une marge de sécurité (cf. TF 1C\_296/2022 précité consid. 2.1; 1A.134/2003 du 5 avril 2004 consid. 3.2, in DEP 2004 p.

228). La jurisprudence constante considère que le principe de prévention est réputé assuré en cas de respect de la valeur limite de l'installation dans les lieux à utilisation sensible où cette valeur s'applique (ATF 126 II 399 consid. 3c; cf. également ATF 133 II 64 consid. 5.2; TF 1C\_518/2018 du 14 avril 2020 consid. 5.1.1). L'ORNI a été complétée par une modification du 17 avril 2019, notamment par l'art. 19b (RO 2019 1491). L'Office fédéral de l'environnement (OFEV), en tant que service spécialisé de la Confédération en matière d'environnement, s'est ainsi vu confier la tâche de relever les immissions de rayonnement non ionisant dans l'environnement et de publier périodiquement une vue d'ensemble nationale de l'exposition de la population au rayonnement. En outre, l'OFEV doit procéder à l'évaluation des risques et informer périodiquement sur l'état de la science concernant les effets du rayonnement sur l'homme et l'environnement. L'accent est mis sur la charge de rayonnement non ionisant due aux installations réglementées par l'ORNI (OFEV, explications relatives à la modification de l'ORNI, Paquet d'ordonnances sur l'environnement, printemps 2019, 17 avril 2019, p. 7). Dans des arrêts récents, le Tribunal fédéral a confirmé que, en l'état des connaissances, la limitation préventive des émissions par l'application des valeurs limites actuelles respecte le principe de prévention (cf. TF 1C\_296/2022 précité consid. 2.3; 1C\_100/2021 du 14 février 2023 consid. 5). b) En l'espèce, on constate sur la base de la fiche de données spécifique du 24 mars 2022 ("Révision 2.2") que les valeurs limites de l'installation sont respectées pour les trois LUS les plus chargés. Dès lors que le tribunal de céans n'a pas de raison de remettre en cause cette fiche de données spécifique, il y a lieu de constater que les principes de prévention et de précaution sont respectés. c) Pour ce qui est de l'argument selon lequel le rayonnement de l'installation litigieuse sera à la limite du rayonnement admissible selon l'ORNI (ceci concernant notamment le LUS n° 17 sur le projet de construction avec

#### **E. 4.8**

V/m ou le LUS 06b existant avec 4.70 V/m) et la demande par conséquent que des mesures de rayonnement soient effectuées par une entité indépendante, on relève que c'est précisément ce que prévoit la DGE dans son autorisation spéciale puisqu'elle exige qu'un organisme indépendant et certifié effectue, aux frais de l'opérateur, des mesures de contrôle dans les six mois qui suivent la mise en exploitation des installations dans la configuration définie dans la fiche de données spécifique. Si les mesures indiquent que la valeur limite de l'installation n'est pas respectée, l'installation devra être adaptée de manière à ce que la valeur limite puisse être respectée selon les normes en vigueur. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de donner suite à la requête des recourants tendant à ce qu'une expertise judiciaire soit mise en œuvre. d) Dans son autorisation spéciale, la DGE exige que l'installation soit intégrée à un système d'assurance qualité (AQ) selon la circulaire du 16 janvier 2006 de l'OFEV. C'est par conséquent à tort que les recourants soutiennent que la constructrice ne serait pas tenue de respecter cette exigence à teneur de la décision entreprise. On relève au surplus que, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le système AQ constitue un instrument de contrôle approprié, même si les dépassements des valeurs autorisées ne peuvent pas être évités avec une certitude absolue (cf. TF 1C\_97/2018 du 3 septembre 2019 consid. 6. 2 et 7.2, in DEP 2020 p. 543). Les griefs formulés par les recourants à l'encontre de ce système dans leurs observations complémentaires ne sont par conséquent pas fondés.

#### **E. 5**

Les recourants relèvent que l'installation autorisée en 2015 l'a été sur un bâtiment qui n'était pas réglementaire en ce qui concerne la hauteur. Ils font valoir que l'art. 124 du règlement

communal sur le plan d'extension et la police des constructions (RPE) interdit toute reconstruction de bâtiments existants qui ne correspondent pas aux exigences de la réglementation de la zone. Ils soutiennent que le projet litigieux, avec le démantèlement des antennes actuellement sur le toit du bâtiment au profit de nouvelles antennes légèrement plus hautes, s'apparente à une reconstruction, voire à un agrandissement prohibés par l'art. 124 RPE. Ils font valoir que l'installation actuelle a été réalisée sur la base d'une autorisation illicite (soit le permis de construire délivré en 2015) qui, selon eux, doit être révoquée. Ils ajoutent que la constructrice ne dispose pas d'un droit d'entretenir, modifier ou moderniser une installation qui, dès le départ, n'était pas conforme au droit. a) L'art. 124 RPE a la teneur suivante: " Les bâtiments existants, non frappés par une limite de construction, qui ne correspondent pas aux exigences de la réglementation applicable à la zone, mais qui ont été édifiés avant l'entrée en force de celle-ci, peuvent être transformés ou agrandis, à l'exclusion de toute reconstruction, à condition que la transformation ou l'agrandissement ne porte pas atteinte à la destination, au caractère et au développement de la zone. L'agrandissement doit respecter les règles de la zone. Les bâtiments existants et l'agrandissement doivent respecter le coefficient d'utilisation du sol fixé par la réglementation. Hors des zones à bâtir, les législations fédérale et cantonale font règle. " L'art. 80 al. 1 et 2 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) a la teneur suivante: " Les bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir entrées en force postérieurement, relatives aux dimensions des bâtiments, à la distance aux limites, au coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol, ou à l'affectation de la zone, mais n'empiétant pas sur une limite des constructions, peuvent être entretenus ou réparés. Leur transformation dans les limites des volumes existants ou leur agrandissement peuvent être autorisés, pour autant qu'il n'en résulte pas une atteinte sensible au développement, au caractère ou à la destination de la zone. Les travaux ne doivent pas aggraver l'atteinte à la réglementation en vigueur ou les inconvénients qui en résultent pour le voisinage. " b) Les dispositions sur les hauteurs des bâtiments et les distances aux limites ne sont pas applicables aux antennes de téléphonie mobile, car ces règles ne concernent que de véritables bâtiments, ce que ne sont précisément pas ces antennes (CDAP AC.2021.0211, 2021.0218 du 19 avril 2022 consid. 8d; AC.2020.0349 du 15 septembre 2021 consid. 3a/cc; AC.2014.0193 du 4 mars 2015 consid. 5a et les références citées). Partant, contrairement à ce que soutiennent les recourants, on ne saurait considérer que l'installation d'antennes de téléphonie mobile plus grandes sur un bâtiment qui n'est pas réglementaire en ce qui concerne la hauteur constitue un agrandissement du bâtiment concerné qui ne respecte pas les règles de la zone. Le grief relatif à une violation de l'art.124 al. 2 RPE n'est par conséquent pas fondé. De même, n'est pas fondé le grief relatif à l'art.124 al. 1 RPE dès lors que, d'une part, on n'est manifestement pas en présence d'une reconstruction du bâtiment supportant l'installation et que, d'autre part, le projet litigieux ne porte pas atteinte à la destination, au caractère et au développement de la zone. En outre, on peut relever qu'on ne se trouve pas en présence d'une transformation ou d'un agrandissement qui serait susceptible de poser problème au regard de l'art. 80 al. 2 LATC au motif qu'il aggraverait l'atteinte à la réglementation en vigueur. Enfin, toujours en raison du fait que les dispositions sur les hauteurs des bâtiments ne sont pas applicables aux antennes de téléphonie mobile, on peut relever que le fait qu'une installation ait été autorisée en 2015 sur le toit d'un bâtiment qui n'était pas réglementaire en ce qui concerne la hauteur n'implique pas que cette autorisation était illicite. Une révocation de cette autorisation n'entre par conséquent pas en considération.

## **E. 6**

Les recourants font valoir que le règlement communal n'autorise pas l'édification de superstructures sur les toits à pans en zone de moyenne densité. Ils relèvent par surabondance que si l'édification d'une superstructure était autorisée, sa hauteur serait limitée à deux mètres en application de l'art. 74 al. 3 RPE qui fait partie des dispositions qui s'appliquent à toutes les zones. Selon la jurisprudence, les dispositions générales communales visant à limiter la hauteur des superstructures ne s'appliquent pas aux antennes de téléphonie mobile (cf. TF 1C\_229/2011 du 8 novembre 2011). Partant, l'art. 74 al. 3 RPE ne s'applique pas au cas d'espèce. En application de cette jurisprudence, on peut encore relever que le fait que le règlement communal n'indique pas expressément que l'édification de superstructures sur les toits à pans en zone de moyenne densité est autorisée n'implique pas que les antennes de téléphonie mobile sur les toits à pans soient interdites. Si la commune avait voulu interdire les antennes de téléphonie mobile sur les toits à pans en zone de moyenne densité, une disposition spécifique aurait dû être édictée, ce qui n'est pas le cas. Ce grief doit par conséquent également être écarté.

## **E. 7**

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté et que les décisions attaquées doivent être confirmées. Succombant, les recourants supportent solidairement entre eux les frais de justice ainsi que des dépens en faveur de la Commune de Gland, qui a agi avec l'assistance d'un avocat (art. 49, 55, 91 et 99 LPA-VD). Vu la violation du droit d'être entendu des recourants (cf. consid. 2b), les frais et dépens à la charge des recourants sont réduits et un émolument est également mis à la charge de la Commune de Gland.

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