

VD_OMNI AC.2023.0055 vom 15. September 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-09-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0055

FR: VD_OMNI AC.2023.0055 du 15 septembre 2023

IT: VD_OMNI AC.2023.0055 del 15 settembre 2023

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____, D. _____/Municipalité d'Epalinges,
E. _____ | Rejet du recours dirigé contre un permis de construire pour une installation de téléphonie mobile: le projet n'est contraire ni à la réglementation de la zone réservée, ni aux objectifs poursuivis par la révision en cours (c. 3). Pas de violation de la clause d'esthétique (c. 4).

Erwägungen

E. 1

Le recours formé le 17 février 2023 à l'encontre de la décision du 24 janvier précédent a été formé dans le délai utile (cf. art. 95 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). En outre, les recourants sont propriétaires d'habitation sises à proximité de l'antenne projetée, de sorte que ceux-ci peuvent se prévaloir d'un intérêt digne de protection à contester la décision attaquée (art. 75 let a LPA-VD; par ailleurs, on se réfère notamment à ce propos à la fiche de données spécifique au site concernant les stations de base pour téléphonie mobile établie le 30 août 2021 par la constructrice : sous chiffre 6, il est précisé que la distance maximale pour former opposition est de 1'038,27 m; or, le plan annexé à cette fiche montre que l'habitation de deux des opposants se situe dans un périmètre de l'ordre de 150 m par rapport à l'antenne projetée).

E. 2

Il convient dans un premier temps de procéder à un bref rappel du cadre légal en matière d'installations de téléphonie mobile; les lignes qui suivent restent toutefois sommaires quant au régime applicable au rayonnement non-ionisant, dans la mesure où cet aspect n'est pas contesté dans le pourvoi. a) A teneur de l'art. 92 al. 2 1^{ère} phr. de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst; RS 101), la Confédération veille à ce qu'un service universel suffisant en matière de services postaux et de télécommunications soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays. En application de cette disposition, la loi fédérale du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC; RS 784.10) garantit qu'un service de télécommunication universel sûr et qu'un prix abordable soient fournis à toutes les catégories de la population et dans tout le pays (art. 1 al. 2 let. a LTC), notamment en permettant une concurrence efficace en la matière (art. 1 al. 2 let. c LTC). Les opérateurs téléphoniques qui se voient accorder une concession en la matière ont ainsi, conformément aux dispositions constitutionnelles et légales, une obligation de fournir de tels services (cf. art. 14 al. 2 LTC). La jurisprudence en déduit qu'il n'est pas nécessaire de prouver le besoin de couverture lorsque l'installation est projetée en zone à bâtir (TF 1C_231/2016 du 21 novembre 2016 consid. 4.4.1; cf. ég. TF 1C_49/2015 du 9 décembre 2015 consid. 4.2; 1C_245/2013 du 10 décembre 2013 consid. 2.3; 1A.162/2004 du 3 mai 2005 consid. 4, in: DEP 2005 p. 740). b) La Confédération veille à prévenir les atteintes nuisibles ou

incommodantes pour l'être humain et son environnement naturel (art. 74 al. 2 Cst.). La loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes – provoquées notamment par les rayons (cf. art. 7 al. 1 LPE) – et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol (art. 1 al. 1 LPE). Les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodantes seront réduites à titre préventif et assez tôt (art. 1 al. 2 LPE). L'art. 11 al. 2 LPE consacre ainsi le principe de prévention 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. Pour déterminer à partir de quel seuil les atteintes sont nuisibles ou incommodantes, le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance des VLI; ce faisant, il tient compte également de l'effet des immissions sur des catégories de personnes particulièrement sensibles, telles que les enfants, les malades, les personnes âgées et les femmes enceintes (art. 13 LPE). Sur cette base, il a édicté l'ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI; RS 814.710). Cette ordonnance – qui a pour but de protéger l'homme contre le rayonnement non ionisant nuisible ou incommode (cf. art. 1 ORNI) – régit la limitation des émissions des champs électriques et magnétiques générées par des installations stationnaires dans une gamme de fréquence allant de 0 Hz à 300 GHz (rayonnement), la détermination et l'évaluation des immissions de rayonnement ainsi que les exigences posées à la définition des zones à bâtir (art. 2 al. 1 let. a à c ORNI). Elle fixe les VLI (cf. art. 13 en lien avec l'annexe 2 ORNI) et règle en particulier la limitation préventive des émissions des stations émettrices pour téléphonie mobile et raccordements téléphoniques sans fil. En application du principe de prévention de l'art. 11 al. 2 LPE, repris à l'art. 4 al. 1 ORNI, les installations concernées ne doivent pas dépasser les valeurs limites d'émission prescrites par l'annexe 1 de l'ordonnance, dans les lieux à utilisation sensible (LUS – principalement les locaux dans lesquels des personnes séjournent régulièrement durant une période prolongée; cf. art. 3 al. 3 ORNI), dans le mode d'exploitation déterminant (ch. 15 annexe 1 ORNI). Il est admis que l'ORNI règle exhaustivement la limitation préventive des valeurs limites d'émission, de sorte qu'il ne peut être imposé de mesures supplémentaires aux opérateurs (ATF 126 II 399 consid. 3c). Le Tribunal fédéral considère au surplus que la question de la protection contre les immissions en matière d'installation de communication mobile est réglée, dans l'état actuel des connaissances, à satisfaction dans l'ORNI (cf. le récent arrêt de principe TF 1C_100/2021 du 14 février 2023 consid. 5.7; cf. ég. TF 1C_348/2017 du 21 février 2018 consid. 4.3; 1C_323/2017 du 15 janvier 2018 consid. 2.5; pour le tout, cf. arrêt TF 1C_518/2018 précité consid. 5.1.1 et les références citées). c) 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 138 II 173 consid. 5; CDAP AC.2022.0307 du 8 mars 2023 consid. 4b; AC.2022.0009 du 17 janvier 2023 consid. 6). Lorsque l'autorité cantonale ou communale décide d'établir une planification pour ce type d'installation, cette planification peut être positive, négative ou en cascade (ATF 141 II 245 consid. 2.1). Les installations de téléphonie mobile peuvent en outre être soumises aux dispositions cantonales ou communales d'esthétique ou d'intégration (TF 1C_371/2020 du 9 février 2021 consid. 3.2 et les références citées). 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. En particulier, l'application des normes d'esthétique ou de protection des sites ne peuvent rendre impossible ou compliquer à l'excès la réalisation de l'obligation de couverture qui incombe à l'opérateur en vertu du droit fédéral (ATF 141 II 245 consid. 7.1 et 7.8; TF 1C_371/2020 précité consid. 3.2 et les références citées ; voir aussi, sur l'ensemble des développements qui précèdent, CDAP AC.2021.0211 et AC.2021.0218 du 19 avril 2022 consid. 3, confirmé par le TF [1C_296/2022 du 7 juin 2023]). c) Les recourants ne font pas valoir une méconnaissance du droit de la protection de l'environnement, ni en particulier une mauvaise application de l'ORNI. En revanche, ils considèrent que la décision attaquée viole la réglementation de la zone réservée ; ils soutiennent également que le projet d'antenne contestée doit être condamné pour violation de la clause de l'esthétique (art. 86 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11]); on examinera ces griefs successivement (consid. 3, puis 4 ci-après).

E. 3

al. 2 RZC doit d'ailleurs être compris comme une prise en compte du principe de proportionnalité, puisqu'il permet certains travaux de construction. Quoi qu'il en soit, la règle communale en cause doit être comprise à la lumière du droit supérieur, soit de l'art. 27 LAT et des objectifs poursuivis dans le cadre de la révision en cours de la planification communale. Or, dans le cas d'espèce, la commune n'a jamais envisagé l'adoption d'une planification restrictive en matière d'antennes de téléphonie (qu'il s'agisse d'une planification négative, positive ou encore en cascade; voir un cas, TF 1C_275/2021 précité consid. 3, dans lequel le TF a admis le recours des opérateurs dirigé contre une zone réservée adoptée dans ce but, la mesure communale violant le principe de proportionnalité). Confronté à la décision municipale d'octroi du permis de construire dans la zone réservée en cause, la CDAP pourrait suivre deux lignes d'argumentation. La première consisterait à respecter l'autonomie communale obligeant ainsi la Cour de céans à confirmer la décision attaquée, sauf si des intérêts supérieurs, protégés par la loi, sont en jeu; or, aucun élément ne justifierait en l'espèce de s'écarter de l'appréciation de l'autorité intimée en lien avec la zone réservée. La seconde (suggérée par l'arrêt CDAP AC.2022.0158 précité) permettrait à la CDAP de vérifier si la décision communale respecte bien les buts d'une zone réservée, tel qu'esquissés par l'art. 27 LAT; là encore, il faudrait retenir que l'octroi du permis de construire apparaît en l'occurrence fondé, dès lors qu'un refus serait disproportionné, parce qu'inutile au regard des objectifs poursuivis par la révision en cours. e) Il découle des considérations qui précèdent que le grief des recourants, consistant à faire valoir que la décision attaquée n'est pas conforme à la zone réservée en vigueur doit être écartée.

E. 4

Les recourants font ensuite valoir que l'antenne projetée ne respecterait pas la clause de l'esthétique de l'art. 86 LATC. Dans ce contexte, ils produisent notamment des photos du site concerné, ainsi qu'un photomontage de l'"antenne-arbre". Ils requièrent également une inspection locale. a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 Cst-VD, comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, 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 145 I 167 consid. 4.1; 142 III 48 consid. 4.1.1). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et les arrêts cités; cf. aussi arrêts TF 1C_638/2020 du 17 juin 2021 consid. 2.1; 1C_576/2020 du 1er avril 2021 consid. 3.1). Dans le cas d'espèce, les photographies produites par les recourants, comme les autres éléments du dossier, permettent à la Cour de se faire une image suffisante de l'impact de la construction de l'antenne projetée sur les espaces environnants. En substance, cette antenne prendra place devant un rideau boisé, qu'elle dépassera quelque peu; ces photographies illustrent également les dégagements des villas des recourants et la vue que celles-ci auraient sur la nouvelle construction. b) aa) Dans le cadre d'une affaire relative à une antenne de téléphonie mobile, la Cour de céans avait retenu que le projet contesté ne pouvait pas être admis et ce pour les motifs d'esthétique; le Tribunal fédéral a admis le recours en matière de droit public formé contre ce prononcé (TF 1C_465/2010 du 31 mai 2011). On retire de cet arrêt ce qui suit : "Les clauses d'esthétique contenues aux art. 86 LATC et 76 RPGA sont très larges du point de vue des objets protégés et de l'atteinte justifiant l'intervention du pouvoir étatique. Cela ne signifie toutefois pas qu'elles permettraient à l'autorité de les invoquer pour sauvegarder des objets ou des sites qui n'ont aucune valeur esthétique contre des atteintes dépourvues de portée (ATF 115 Ia 114 consid. 3d p. 119, 363 consid. 3a p. 366, 370 consid. 4a p. 376; 97 I 639 consid. 6b p. 642; cf. art. 36 al. 4 Cst.). 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 (ATF 101 Ia 213 consid. 6c p. 222 s.; DIDIER VON REDING, Mesures de protection des sites construits et qualité du milieu bâti, in: Territoire & environnement, décembre 2002, p. 46; BEAT ZUMSTEIN, Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts, thèse St-Gall 2001, p. 151 s.). Selon la jurisprudence, 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 (ATF 115 Ia 363 consid. 3b p. 367, 370 consid. 3 p. 373; 114 Ia 343 consid. 4b p. 345; 100 Ia 82 consid. 5 p. 87 s.; 89 I 464 consid. 4b p. 474 et les arrêts cités). Dans un arrêt du 10 décembre 2004 relatif à l'implantation d'une antenne de téléphonie mobile de trente mètres de hauteur dans la zone artisanale de Neuendorf (canton de Soleure), 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 (arrêt 1A.142/2004 du 10 décembre 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 vingt mètres projetés 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 (arrêt 1P.342/ 2005 du 20 octobre 2005 consid. 5)." bb) Il ressort de ces considérants que l'autorité communale, même si elle dispose de compétences lui permettant de refuser un projet d'antenne de téléphonie pour les motifs d'esthétique ou d'intégration, ne doit le faire qu'en présence d'un intérêt public important, lié notamment à la protection d'un site ou d'un bâtiment à proximité duquel prendrait place l'antenne en cause (cf. à ce sujet CDAP AC.2022.0249 du 10 mai 2023 consid. c/bb). Or, il ressort du dossier photographique produit par les recourants, comme des autres éléments du dossier, que le site en cause n'appelle pas une attention particulière. Au contraire, celui-ci se prête à l'implantation d'une telle antenne, dont l'impact sur les environs serait relativement réduit. En particulier, on ne voit pas que cette nouvelle installation soit de nature à déparer le site, qui accueille un parking, l'aspect visuel de l'antenne étant au surplus atténué par le rideau boisé se situant à l'arrière du projet. Par ailleurs, rien n'indique au dossier que le secteur en cause fasse l'objet de mesures de protection (ce qui serait p. ex. le cas dans le périmètre de mesures ISOS), appelant un traitement particulier. cc) On relèvera en outre que la Cour de céans doit ici respecter l'autonomie communale et ne pas écarter l'appréciation opérée par l'autorité intimée, sauf si celle-ci n'apparaît pas soutenable (dans ce sens, TF 1C_465/2010 précité, consid. 4). c) Un refus du permis de construire pour violation de la clause de l'esthétique ne se justifie donc pas; ce grief doit donc être écarté lui aussi.

E. 5

Il découle des considérations qui précèdent que le pourvoi, en tous points mal fondé, doit être rejeté. Les recourants, qui succombent, supporteront l'émolument d'arrêt; ils doivent au surplus et pour le même motif à E._____ une indemnité à titre de dépens (art. 49 et 55 LPA-VD).

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