

VD_OMNI AC.2023.0056 vom 10. November 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-11-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0056

FR: VD_OMNI AC.2023.0056 du 10 novembre 2023

IT: VD_OMNI AC.2023.0056 del 10 novembre 2023

Regeste

Commune de Cronay/Direction générale du territoire et du logement, A. _____ et B. _____, Direction générale de l'environnement DGE-DIREV | Rejet du recours dirigé par la Commune de Cronay contre l'autorisation spéciale cantonale de la Direction générale du territoire et du logement d'implanter une nouvelle antenne de téléphonie mobile en zone agricole. La confirmation de cette décision ne préjuge cependant en rien de la décision que la municipalité sera amenée à rendre sur la demande de permis de construire, notamment au regard des questions d'intégration et d'esthétique, le dossier devant, à ce stade, lui être renvoyé. Rejet, par le TF, du recours en matière de droit public interjeté par la commune (1C_674/2023 du 17 avril 2025).

Erwägungen

E. 1

Le recours est déposé par la Commune de Cronay à l'encontre d'une autorisation spéciale cantonale, délivrée dans le cadre d'une demande de permis de construire hors zone à bâtir, en application des art. 25 al. 2 LAT et 120 let. a de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11). Les autorisations spéciales cantonales présentent un caractère accessoire par rapport à la décision communale relative à une demande de permis de construire. En particulier, une autorisation spéciale cantonale n'a de validité que dans le cadre d'un projet déterminé; elle est caduque lorsque celui-ci est abandonné ou que le permis de construire se périmé. Selon la jurisprudence, la commune qui conteste l'application du droit fédéral par une autorité cantonale doit recourir contre la décision de celle-ci, nonobstant le fait qu'il ne s'agit pas d'une décision finale (cf. art. 74 al. 1^{er} de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 [LPA-VD]); elle ne peut pas se contenter de refuser le permis de construire pour des motifs tirés du droit fédéral appliqué par l'autorité cantonale. Dans cette dernière hypothèse, le recours du constructeur ne conduit à examiner le refus municipal que s'agissant des domaines qui n'ont pas fait l'objet d'autorisations cantonales, celles-ci devant être tenues pour acquises à tout le moins en ce qui concerne la commune (arrêts CDAP AC.2010.0325 du 4 janvier 2012 consid. 1c; AC.2010.0129 du 26 août 2011 consid. 1b; AC.2005.0123 du 20 décembre 2006 consid. 3a; AC.2005.0026 du 3 mars 2006 consid. 1a; AC.2005.0116 du 28 octobre 2005 consid. 2). Il résulte de ce qui précède que la Commune de Cronay pouvait recourir valablement à l'encontre de l'autorisation spéciale délivrée par la DGTL et figurant dans la synthèse CAMAC du 19 janvier 2023. Le recours ayant été déposé en temps utile (art. 95 et 19 LPA-VD) et respectant les règles de forme prescrites par l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), il y a dès lors lieu d'entrer en matière.

E. 2

Dans un premier grief, la recourante estime qu'il ne serait pas cohérent d'autoriser l'implantation d'une antenne de téléphonie mobile sur la parcelle n° 303, sise en zone agricole, alors même qu'une procédure tendant à supprimer des aménagements illicites sur ce terrain est actuellement en cours. Il résulte toutefois du projet de décision préparé à ce sujet par la DGTL (pièce 6 produite par la recourante) que la procédure diligentée par l'administration cantonale ne tend pas à la démolition de bâtiments construits sur la parcelle n° 303, mais uniquement à la suppression d'aménagements intérieurs et à la cessation de toute activité économique en lien avec la pension de chevaux et les activités équestres en général. Cela a été confirmé lors de l'inspection locale du 27 septembre 2023. Par conséquent, contrairement à ce que suggère la recourante, la DGTL ne demande pas la démolition de certains bâtiments, tout en autorisant parallèlement l'implantation d'une nouvelle installation de téléphonie mobile; il n'y a donc pas d'incohérence à ce sujet. L'aspect extérieur et le volume des bâtiments actuels ne sont pas remis en cause, si bien qu'il n'y a aucune nécessité d'attendre l'issue de la procédure de remise en état avant de statuer dans la présente cause, comme le demande la Commune de Cronay. La production par la DGTL du dossier relatif à cette procédure n'est également d'aucune utilité: l'essentiel figure déjà dans le projet de décision produit par la recourante et les constructions elles-mêmes ne sont pas remises en question. Les aspects liés à l'esthétique et à l'intégration des installations prévues peuvent donc être traités en tenant compte des bâtiments préexistants sur la parcelle n° 303.

E. 3

Dans un deuxième moyen, la recourante reproche à la DGTL de ne pas avoir tenu compte du fait que la parcelle n° 303 se situe en surface d'assolement (SDA). Selon le guichet cartographique du Plan directeur cantonal, la parcelle n° 303 est intégralement classée en surface d'assolement de qualité 1 (zone agricole ou équivalente). Parmi les principes régissant l'aménagement du territoire, l'art. 3 al. 2 let. a LAT prévoit qu'il convient notamment de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier les surfaces d'assolement. Celles-ci font partie du territoire qui se prête à l'agriculture; elles se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables; elles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire (art. 26 al. 1 OAT). La Confédération a adopté un plan sectoriel au sens de l'art. 13 al. 1 LAT définissant la surface totale minimale d'assolement du territoire suisse et sa répartition entre les cantons (cf. FF 1992 II 1616). Les cantons veillent à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zone agricole (art. 30 al. 1 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT; RS 700.1]) et s'assurent que leur part de la surface totale minimale d'assolement soit garantie de façon durable (art. 30 al. 2 OAT). Pour garantir le maintien des SDA, le plan directeur cantonal prévoit que les projets qui empiètent sur les SDA ne peuvent être réalisés que si le potentiel des zones légalisées et des projets qui n'empiètent pas sur les SDA ne permettent pas de répondre aux besoins dans le périmètre fonctionnel du projet (PDCn4quater, mesure F12, pp. 295 s.). En vertu de l'art. 9 al. 1 LAT, le plan directeur a force obligatoire pour les autorités. Il n'est a contrario pas directement opposable aux administrés, de sorte que, dans le cadre d'une procédure décisionnelle, sa teneur peut tout au plus orienter une pesée des intérêts dictée par d'autres dispositions légales. En d'autres termes, l'art. 3 al. 2 let. a LAT ne proscriit pas purement et simplement la suppression des SDA, mais il y a lieu de tenir compte du conflit avec cette disposition dans le cadre d'une pesée générale des intérêts (arrêts TF 1C_96/2019 du 27 mai 2020 consid.

3.2; 1C_58/2017 du 18 octobre 2018 consid. 4.2; 1C_96/2018 du 11 octobre 2018 consid. 3.4.1). Comme le relève la recourante, la DGTL n'a pas pris en compte cette circonstance lorsqu'elle a délivré l'autorisation spéciale fondée sur l'art. 24 LAT. Toutefois, compte tenu du large pouvoir d'appréciation en fait et en droit de la cour de céans (art. 98 LPA-VD) et du fait que les parties ont eu la possibilité de s'exprimer largement sur ce thème lors de l'échange des écritures et de l'inspection locale, il n'y a pas lieu d'annuler pour ce motif la décision litigieuse. L'annulation de la décision rendue par la DGTL le 19 janvier 2023 et le renvoi du dossier à celle-ci n'auraient pour effet que de rallonger inutilement la procédure, la position de toutes les parties étant d'ores et déjà connue, y compris par rapport au fait que la parcelle n° 303 figure parmi les surfaces d'assolement. Le principe de la célérité justifie donc également que la cour de céans vérifie à ce stade si les intérêts en présence permettent de confirmer ou non la décision rendue par la DGTL. Même si la surface concernée est généralement faible, il est vrai que l'implantation d'installations de téléphonie mobile sur des SDA réduit l'aire totale de ces surfaces protégées, ce qui entre effectivement en conflit avec l'intérêt poursuivi par l'art. 3 al. 2 let. a LAT, qui entend réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier les surfaces d'assolement. Cela étant, l'art. 92 al. 2 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101) prévoit que 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. La loi fédérale du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC ; RS 784.10) a pour but d'assurer aux particuliers et aux milieux économiques des services de télécommunication variés, avantageux, de qualité et concurrentiels sur le plan national et international (art. 1 al. 1 LTC). La LTC doit en particulier garantir qu'un service universel sûr et d'un prix abordable soit fourni à toutes les catégories de la population et dans tout le pays (art. 1 al. 2 let. a LTC). Ces éléments devront être pris en compte dans le cadre de la pesée générale des intérêts à laquelle il y a lieu de procéder, lors de l'application de l'art. 24 LAT (cf. infra consid. 6). En soi, le fait que la parcelle n° 303 fasse partie des surfaces d'assolement n'exclut pas automatiquement la délivrance de l'autorisation contestée, mais constitue une circonstance qui doit être prise en considération. A ce sujet et contrairement à ce que soutient la recourante, il n'est pas nécessaire que soit établi un rapport démontrant la conformité du projet à l'art. 30 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), cette disposition concernant l'affectation nouvelle de surfaces d'assolement en zone à bâtir et non pas l'autorisation de construire un projet sur des surfaces d'assolement, lorsque l'affectation du sol n'est pas modifiée.

E. 4

Dans un troisième grief, la recourante invoque la proximité de la parcelle n° 303 avec le village et plus particulièrement la grande salle située à environ 120 mètres des installations projetées. Elle invoque les craintes exprimées par la population et la nécessité de préserver la « paix publique ». La question du respect de l'ordonnance fédérale du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI; RS 814.710) est vérifiée par la Direction générale de l'environnement (DGE) et non pas par la DGTL. Par conséquent, elle sort du cadre de la présente cause, la Commune de Cronay n'ayant pas recouru à l'encontre de la décision spéciale rendue par la DGE, mais uniquement contre celle émanant de la DGTL. Le grief relatif à ce sujet est donc irrecevable. Pour le surplus, le fait qu'une importante partie de la population soit opposée à l'installation litigieuse n'est pas un élément de nature à faire obstacle à la délivrance de l'autorisation litigieuse, la validité de celle-ci devant être vérifiée par rapport aux critères légaux et jurisprudentiels découlant de

l'art. 24 LAT.

E. 5

Dans un quatrième grief, la recourante estime que la DGTL n'aurait pas suffisamment pris en compte le fait que la Commune de Cronay est inscrite à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse, dans le cadre de l'examen de la préservation du paysage, de l'intégration et de l'esthétique de la nouvelle installation. a) Selon la jurisprudence (arrêt TF 1C_80/2015 du 22 décembre 2015 consid. 2.3), les communes et les services cantonaux disposent, en matière de constructions en zone agricole conformes à une telle affectation, de compétences parallèles sur les questions de police des constructions, de préservation du paysage, d'intégration et d'esthétique. D'une part, les services cantonaux compétents doivent tenir compte de ces points dans l'application des art. 34 al. 4 OAT et 3 al. 2 let. b LAT. D'autre part, l'autorité communale reste habilitée à refuser un permis de construire pour un motif fondé sur la clause générale d'esthétique de l'art. 86 LATC ou sur son droit communal reposant sur cette disposition, même si l'autorisation spéciale a été délivrée par les services cantonaux compétents. En revanche, la commune ne peut passer outre un refus des services cantonaux compétents de délivrer l'autorisation spéciale. S'agissant de constructions autorisées hors de la zone à bâtir en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, il y a également des compétences parallèles sur les questions du paysage, d'intégration et d'esthétique. Les services cantonaux doivent veiller au respect des art. 3 al. 2 let. b et 24 let. b LAT, cette dernière disposition étant comparable à l'art. 34 al. 4 let. b OAT pour les constructions conformes à la zone (Rudolf Muggli, in Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, Genève/Zurich/Bâle 2017, n. 19 ad art. 24 LAT). Les municipalités s'assurent du respect de l'art. 86 LATC et du droit cantonal d'application. b) En l'espèce, le village de Cronay figure à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse. Les deux périmètres comprenant l'essentiel de la localité sont au bénéfice d'un objectif de sauvegarde A, soit: sauvegarde de la substance, conservation intégrale de toutes les constructions et composantes du site, de tous les espaces libres et suppression des interventions parasites. La parcelle n° 303, sise à l'écart du village, ne fait toutefois pas partie des périmètres protégés, ni des échappées dans l'environnement. Elle supporte plusieurs grands bâtiments agricoles, peu esthétiques et qui créent une rupture importante avec le bâti traditionnel des maisons villageoises. Ce terrain se trouve à proximité d'une échappée dans l'environnement (III), avec un objectif de sauvegarde a, ce qui implique, pour ce secteur voisin pour l'essentiel non construit, la sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre. c) En vertu de l'art. 6 al. 1 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible. Cette disposition n'impose pas une interdiction absolue de modifier tout objet inscrit à l'ISOS; une atteinte à un bien protégé est possible dans la mesure toutefois où elle n'altère pas son identité ni ne contrevient au but assigné à sa protection (cf. Jörg Leimbacher, in Commentaire LPN, 2e éd. 2019, n. 5 ss ad art. 6). Pour déterminer ce que signifie, dans un cas d'espèce, l'obligation de "conserver intact" un bien protégé, il faut se référer à la description, dans l'inventaire, du contenu de la protection (arrêt TF 1C_116/2020 du 21 avril 2021 consid. 4.2.1; ATF 127 II 273 consid. 4c; ATF 123 II 256 consid. 6a). Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, au sens de l'art. 2 LPN, la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou

supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation (art. 6 al. 2 LPN). Selon la jurisprudence, l'octroi d'une autorisation de construire une installation de téléphonie relève d'une tâche de la Confédération (cf. arrêt TF 1C_347/2016 du 5 septembre 2017 consid. 3.1; ATF 131 II 545 consid. 2.2). L'art. 6 al. 2 LPN est dès lors applicable en l'espèce; cette disposition accorde un poids prioritaire à la conservation des objets d'importance nationale inventoriés; cela ne signifie cependant pas qu'aucune pesée des intérêts ne soit nécessaire, mais seuls des intérêts d'importance nationale peuvent entrer en considération pour justifier une dérogation à l'art. 6 al. 1 LPN (cf. Jörg Leimbacher, op. cit., n. 16 ad art. 6). En l'espèce, les installations de communication mobile devraient être implantées sur une parcelle qui ne fait pas partie des périmètres ou des échappées dans l'environnement inventoriés par l'ISOS. De surcroît, le développement des installations de téléphonie mobile est une tâche de la Confédération au sens de l'art. 6 al. 2 LPN. L'inscription du village de Cronay à l'ISOS ne fait donc pas obstacle par principe à l'implantation d'installations de téléphonie mobile sur la parcelle n° 303; il s'agit toutefois d'une circonstance qui doit être prise en compte dans le cadre de l'application de l'art. 24 let. b LAT.

E. 6

a) Selon l'art. 24 LAT, en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. L'implantation d'une construction est imposée par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT, lorsqu'un emplacement hors de la zone à bâtir est dicté par des motifs techniques, des impératifs liés à l'exploitation d'une entreprise, la nature du sol ou lorsque l'ouvrage est exclu de la zone à bâtir pour des motifs particuliers. De même, l'implantation hors de la zone à bâtir peut se justifier si l'ouvrage en question ne peut être édifié à l'intérieur de celle-ci en raison des nuisances qu'elle occasionne (ATF 141 II 245 consid. 7.6.1; arrêt TF 1C_8/2022 du 5 décembre 2022 consid. 3.1). Seuls des critères particulièrement importants et objectifs sont déterminants, à l'exclusion des préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément (cf. TF 1C_8/2022 précité consid. 3.1 et les références citées). Le Tribunal fédéral retient toutefois qu'un emplacement en zone à bâtir ne doit pas être absolument exclu: une obligation relative d'implantation suffit, pour autant que des motifs prépondérants laissent apparaître qu'un emplacement hors de la zone à bâtir est considérablement plus favorable que d'autres en zone à bâtir (ATF 141 II 245 consid. 7.6.1 et les références citées). L'obligation relative d'implantation d'une installation de téléphonie mobile peut être admise lorsqu'elle ne génère pas, hors de la zone à bâtir, une désaffectation importante du terrain inconstructible. Cela peut être le cas lorsque l'installation est prévue en applique de constructions existantes, comme par exemple un pylône de ligne à haute tension ou un bâtiment agricole (ATF 141 II 245 consid. 7.6.2). Dans l'ATF 138 II 570, le Tribunal fédéral a jugé que la construction d'une antenne sur la ligne de chemins de fer entre les sites de Romont et de Villaz-Saint-Pierre, dans le canton de Fribourg, en zone agricole, était (relativement) imposée par sa destination et, comme telle, conforme à l'art. 24 LAT: outre qu'elle devait améliorer la couverture des communications GSM pour les villages alentours et assurer celle – alors inexistante – des communications UMTS sur la ligne concernée, l'installation projetée n'entraînait qu'un empiètement minime sur la surface agricole, la superficie utilisée pour l'armoire technique et le support d'antenne étant modeste; de plus, la construction était prévue en applique d'un hangar agricole existant. b) En l'espèce, les installations ont une faible emprise au sol. Elles

devront être aménagées en bordure de parcelle, entre un bâtiment préexistant et un talus, comme l'inspection locale a permis de le constater. A l'évidence, aucune culture n'est possible à cet endroit et l'atteinte à la zone agricole n'a ici qu'un caractère très ténu. Le lieu choisi peut être considéré comme imposé par la destination de la construction projetée: il s'agit de ne pas implanter une antenne de téléphonie mobile dans un site inventorié à l'ISOS, mais également de ne pas trop s'éloigner des habitations allant bénéficier de cette infrastructure, afin que celles-ci puissent bénéficier d'un réseau de bonne qualité. Les sites alternatifs proposés par la commune ne convainquent pas. Ils sont soit à trop faible altitude, soit trop éloignés du village, soit sur le domaine public routier communal, dont l'espace doit être préservé pour ses utilisateurs et qui ne peut en principe pas être aliéné (art. 63 al. 2 du Code de droit privé judiciaire du 12 janvier 2010 [CDPJ; BLV 211.02]; Denis Piotet, Droit privé judiciaire vaudois annoté, Bâle 2021, n. 28 ad art. 63 CDPJ). La configuration du clocher de l'église et les matériaux dont il est composé sont peu propices à l'aménagement des installations litigieuses à l'intérieur de celui-ci; l'espace à disposition paraît insuffisant, comme le tribunal a pu s'en rendre compte lors de l'inspection locale. De surcroît, l'édifice est au bénéfice d'une note 2 au recensement architectural cantonal; il figure à l'inventaire des objets méritant d'être protégés. A ce titre, il doit être conservé dans sa forme et sa substance (art. 4 de la loi du 30 novembre 2021 sur la protection du patrimoine culturel immobilier [LPrPCI; BLV 451.15]). L'ISOS mentionne expressément le clocher comme étant un élément remarquable. La première condition posée à l'art. 24 let. a LAT peut donc être considérée comme étant remplie. Par ailleurs, l'autorisation contestée ne peut être délivrée que si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. Comme déjà relevé, l'atteinte à la zone agricole est très faible, en raison de la petite surface concernée, de son emplacement en bordure de parcelle à proximité d'une route et entre un grand bâtiment préexistant et un talus. Il ne peut pas être raisonnablement attendu que cette petite surface soit exploitée à des fins agricoles. Pour les mêmes raisons, l'atteinte aux SDA doit être qualifiée de très faible. La proximité de périmètres et d'une échappée sur l'environnement inventoriés à l'ISOS ne saurait avoir dans le cas d'espèce un caractère prépondérant. Il s'agit en effet de rester à proximité des futurs utilisateurs, tout en renonçant à implanter les installations litigieuses dans un site protégé. Les nouvelles installations seront en outre implantées à proximité directe d'un bâtiment préexistant, au pied d'un talus, ce qui en atténuera également leur impact. Tout bien pesé, il apparaît qu'aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à la délivrance par la DGTL de l'autorisation spéciale contestée. Il appartiendra toutefois à la municipalité d'apprécier, en fonction des circonstances locales, des oppositions déposées, de l'art. 86 LATC et des dispositions communales d'application si le projet peut être autorisé au regard des questions d'intégration et d'esthétique, dans le cadre de la large autonomie dont elle dispose à ce sujet. En d'autres termes, la confirmation de l'autorisation spéciale cantonale fondée sur l'art. 24 LAT ne préjuge en rien de la décision que la municipalité de Cronay sera amenée à rendre. Dans la présente affaire, la réglementation cantonale contraint la municipalité à recourir au Tribunal cantonal avant même qu'elle n'exerce la compétence décisionnelle concurrente que lui reconnaît le droit fédéral (cf. supra consid. 5a) en rendant sa propre décision sur la demande de permis de construire. C'est pourquoi le dossier doit, à ce stade, être renvoyé à cette autorité. La décision communale ouvrira une nouvelle voie de recours, à l'opérateur (respectivement au propriétaire du fonds concerné) ou aux opposants, ces derniers n'ayant pas encore pu se prononcer, devant l'autorité de recours, sur l'autorisation spéciale litigieuse.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée, aux frais de la recourante, qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD). La recourante versera des dépens à la constructrice et au propriétaire, qui ont procédé avec l'aide d'avocats (art. 55 al. 1 et 2 LPA-VD).

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