

VD_OMNI AC.2023.0446 vom 12. Juli 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-07-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0446

FR: VD_OMNI AC.2023.0446 du 12 juillet 2024

IT: VD_OMNI AC.2023.0446 del 12 luglio 2024

Regeste

A. _____/Municipalité de Sainte-Croix, B. _____ | Le refus de la municipalité d'autoriser la construction d'une nouvelle station de communication mobile (3G-4G-5G) à l'angle d'un bâtiment d'apparence industriel et à proximité d'un important centre sportif à Sainte-Croix est mal fondé et doit être annulé. L'installation projetée ne pèjore pas les qualités du site dans lequel il est prévu de l'implanter ni ne porte atteinte à des secteurs protégés par l'ISOS.

Erwägungen

E. 1

Déposé en temps utile (cf. art. 95 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]), le recours satisfait en outre aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. en particulier art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). En tant que destinataire de la décision attaquée, qui refuse la délivrance du permis de construire requis pour son installation, l'opératrice recourante a manifestement la qualité pour recourir (cf. art. 75 al. 1 let. a LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

La recourante conteste le refus du permis de construire, en tant qu'il est fondé sur la clause d'esthétique et justifié par l'inscription du village de Sainte-Croix à l'inventaire ISOS. a) aa) Sainte-Croix est inscrit à l'inventaire ISOS, établi sur la base de l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), en tant que village urbanisé. Selon l'art. 6 al. 1 LPN, 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, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. A teneur de l'art. 6 al. 2 LPN, lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération – comme c'est le cas lorsque la municipalité octroie une autorisation de construire une station de base pour téléphonie mobile d'un opérateur au bénéfice d'une concession fédérale (cf. art. 2 al. 1 let. b LPN; ATF 131 II 545 consid. 2.2) -, 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. La pesée des intérêts doit ainsi être accomplie sous l'angle du plus grand ménagement possible de l'objet inventorié (arrêt TF 1C_94/2022 du 24 août 2023 consid. 2.2 et les réf. citées). 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. bb) L'art. 86 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), règle générale en

matière d'esthétique et d'intégration des constructions, prévoit 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). En l'occurrence, l'art. 26 RPPA prévoit que, conformément à l'art. 86 LATC, la municipalité veillera à l'aspect esthétique des aménagements et des constructions dans le site (al. 1) et que les matériaux de construction et leurs teintes seront choisis en harmonie avec les affectations concernées et le contexte environnant; à l'exception des petites constructions, les toitures plates seront accessibles ou végétalisées (al. 2). L'art. 87 du règlement communal sur le plan d'affectation et la police des constructions adopté par le conseil communal de Sainte-Croix le 26 avril 1993 et approuvé par le Conseil d'Etat le 5 novembre 1993, applicable à toutes les zones, est quant à lui libellé comme il suit: Art. 87 Intégration La Municipalité veille à un aménagement harmonieux du territoire communal. Tous travaux susceptibles de compromettre l'aspect et le caractère d'un site ou d'un groupe de constructions sont interdits. Elle peut: a) interdire les entrepôts ou dépôts ouverts à la vue du public. Elle peut exiger en tout temps que les dépôts existants soient enlevés; b) interdire les constructions, agrandissements, transformations de toutes espèces, les matériaux, les peintures, les affiches, etc. de nature à nuire au bon aspect des lieux; c) imposer une implantation, une pente du toit ou une orientation des faîtes, notamment pour tenir compte des caractéristiques des bâtiments voisins; d) exiger la plantation d'arbres et de haies pour masquer les installations existantes et en fixer les essences; e) prendre toutes mesures destinées à assurer un aspect convenable aux installations et travaux non soumis à autorisation, principalement à proximité des routes, chemins et sentiers; f) prendre des dispositions exceptionnelles pour sauvegarder l'esthétique d'un quartier ou pour tenir compte de situations acquises, notamment à la limite de deux zones. 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). Dans l'application d'une clause générale d'esthétique, l'autorité ne doit cependant pas se laisser guider par son sentiment subjectif; il lui appartient de motiver soigneusement son appréciation (arrêt TF 1C_265/2014 consid. 4.1 non publié in: ATF 141 II 245). 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 (arrêts 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 du 30 avril 1997 sur les télécommunications [LTC ; RS 784.10]; ATF 141 II 245 consid. 7.1 et 7.8; 138 II 173 consid. 6.3; arrêt 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 (arrêt TF 1C_465/2010 du 31 mai 2011 consid. 3.3). En retenant qu'une interdiction de construire fondée sur la clause d'esthétique doit se justifier par un intérêt public prépondérant, la jurisprudence exige une pesée des intérêts soigneuse, la décision devant se fonder sur des critères objectifs et systématiques, notamment s'il s'agit de protéger un site, un bâtiment ou un ensemble de bâtiments présentant des qualités esthétiques remarquables qui font défaut à l'ouvrage projeté ou que mettrait en péril sa construction. L'autorité communale qui se prononce sur ces questions en interprétant son règlement en matière de police des constructions et en appréciant les circonstances locales, bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'autorité cantonale de recours contrôle avec retenue (cf. art. 2 al. 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 [LAT; RS 700]), mais l'autorité de recours doit sanctionner l'appréciation communale lorsque celle-ci contrevient au droit supérieur. Selon la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict. Il incombe à l'autorité cantonale de recours d'intervenir non seulement lorsque la décision municipale est insoutenable, mais aussi lorsqu'elle paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale (ATF 146 II 367 consid. 3.1.4, ATF 145 I 52 consid. 3.6; arrêt CDAP AC.2020.0276 du 18 mars 2021 consid. 2d). 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 (arrêt TF 1C_465/2010 précité consid. 3.3). b) En l'espèce, la recourante a donné, dans le document intitulé "Couverture STCN – Ste-Croix Nord" déjà cité, cartes de simulation à l'appui, les explications suivantes au sujet de son projet de nouvelle installation de communication: "

1. Introduction Afin d'offrir une qualité de service optimale (couverture, capacité/débit et pénétration des bâtiments), A._____ utilise des bandes de fréquences basses (de 700 MHz à 900 MHz) et des bandes de fréquences hautes (de 1800 MHz à 3600 MHz). Seules les types de bandes autorisées dans le calcul du rayonnement peuvent être utilisées. La valeur limite de l'installation pour l'utilisation des bandes basses et hautes est de 5V/m. Lorsque seules des bandes hautes sont utilisées, la valeur limite est de 6V/m. Cette valeur limite plus élevée est utile pour certains sites où la proximité de lieux à utilisation sensible (LUS) est problématique. L'avantage des bandes basses par rapport aux bandes hautes est qu'elles s'atténuent moins dans l'air, ce qui permet une couverture plus grande ainsi qu'une meilleure pénétration dans les bâtiments. Cependant, en raison du spectre de fréquence disponible, les bandes basses ont des largeurs de bandes inférieures aux bandes hautes impliquant une capacité et des débits moins importants. C'est donc bien l'utilisation commune des deux types de bandes qui permet d'offrir une qualité de service optimale. Il en résulte que lorsque les bandes basses ne sont pas utilisées pour des questions de valeur limite, la qualité du service diminue, tant en ce qui concerne la couverture, la capacité/débit que la pénétration dans les bâtiments. La 5G utilise aujourd'hui plusieurs fréquences (700 MHz, 2100 MHz et 3600 MHz). La fréquence de 3600 MHz est actuellement uniquement dédiée à la 5G, mais s'atténue très vite. Elle permet néanmoins d'atteindre une capacité et des débits plus importants. Quant aux bandes 700 MHz et 2100 MHz, elles sont partagées avec la 4G, réduisant ainsi la capacité et les débits. 2. Situation initiale Le site STCN se situe dans un quartier nord de Sainte-Croix. Compte tenu de la configuration des sites voisins existants, il sera nécessaire pour améliorer la capacité ainsi que la couverture dans ce quartier. 3. Couverture 3.1 Bandes basses La couverture actuelle du réseau en bandes basses dans cette zone est très bonne sans STCN à

l'extérieur des bâtiments, mais elle est en partie fournie par un site au nord (AUBS) situé à 1,2 km du centre de Ste-Croix et un site au sud (SCRX), également situé à 1,2 km du centre-ville. Cet éloignement pose des problèmes quand il s'agit de couvrir à l'intérieur des bâtiments en ville.

3.2 Bandes hautes 4G La couverture actuelle du réseau en bandes hautes est minimale dans les bâtiments proches de STCN ainsi qu'au centre-ville en raison de la faible puissance actuelle du site existant SCRO [au centre-ville, ndr] (limitations ORNI; partage de la puissance avec un autre opérateur et proximité de LUS) et de l'éloignement des autres sites AUBS et SCRX (cf. images 3-3bis). La couverture et la capacité/débit autour de STCN et vers le centre-ville s'est améliorée dans les bâtiments se trouvant dans le cercle rouge (cf. images 4-5). On constate que l'amélioration est bonne voire très importante pour la plupart des bâtiments dans le cercle rouge.

3.2 Bande haute 3600 MHz 5G La couverture actuelle du réseau en 3600 MHz 5G est inexistante dans cette zone. Les sites voisins ne sont pas encore équipés en 3600 MHz 5G. La couverture du réseau en 3600 MHz 5G avec STCN est clairement visible dans le quartier nord de la ville autour de STCN (cf. image 6)." Ces explications conduisent à la constatation que l'installation litigieuse améliorera la couverture en bandes hautes 4G dans de nombreux bâtiments se trouvant à l'intérieur d'un secteur défini par un cercle teinté de rouge comprenant d'importants quartiers urbanisés, la couverture souvent limitée y devenant standard. L'amélioration est généralement bonne voire forte pour les bâtiments compris dans le cercle. Par ailleurs, l'installation de la recourante permettra une couverture du réseau en 3600 MHz 5G dans le quartier nord de la ville autour du mât qualifiée, selon les simulations, de limitée ou de standard. Le projet répond ainsi à l'obligation de couverture qui incombe à l'opératrice de télécommunication recourante en application de l'art. 1 LTC. A cet intérêt public s'oppose celui de l'esthétique et de la préservation du site construit. En l'occurrence, l'installation litigieuse consiste en un mât culminant à une hauteur de 24,95 m., muni d'antennes pour les technologies 3G, 4G et 5G. A la base du mât, un muret de soutien protégeant des armoires techniques est prévu. La construction de la recourante trouve sa place dans une aire mixte d'équipements publics et d'artisanat selon le PPA de la "Place du Stand". Les buts du plan en question, qui sont de permettre la réalisation d'une place des fêtes et d'un centre sportif d'intérêt public, d'une part, et d'assurer une bonne transition entre le village et la zone sportive et touristique, en affirmant une limite bien définie du secteur construit, d'autre part (cf. art. 1 al. 2 RPPA), n'excluent pas l'aménagement d'une station de télécommunication dans le secteur. Ensuite, l'implantation du mât litigieux est prévue à proximité de l'angle sud-est de la parcelle n° 1961. Le bas de l'installation sera en majeure partie caché par le bâtiment industriel construit sur la parcelle, dont la hauteur au faîte est de 12,94 m, d'un côté, et de l'autre, par un talus planté, à son pied, de deux arbres – dont l'abattage n'est pas demandé – ainsi que d'une haie à son sommet. Le tribunal en conclut que la recourante a fait des efforts pour tirer parti de la configuration des lieux afin d'intégrer au mieux sa construction et éviter qu'elle ne soit encore plus visible. La parcelle n° 1961, construite d'un bâtiment d'apparence industrielle abritant une ancienne fabrique horlogère, se trouve à proximité directe d'un centre sportif épousant la pente du terrain. L'architecture du centre est contemporaine. L'installation est ainsi prévue à proximité de bâtiments de grande taille. Diverses installations sportives intérieures et extérieures sur deux niveaux sont aménagées. De plain-pied, sur la place du Stand, au même niveau que l'entrée du bâtiment construit sur la parcelle n° 1961, on trouve des terrains pour le basketball pouvant également servir au stationnement de véhicules automobiles. Au niveau supérieur, au-dessus du talus précédemment décrit, se trouvent un

terrain de football et deux pistes cendrées qui sont masquées par la haie. Plus au sud le terrain est construit en direction du centre du village, tandis qu'au nord et à l'est s'étendent des champs puis la forêt. De ces constatations, faites lors de l'inspection locale, le tribunal ne retire pas que le secteur, constitué principalement d'aménagements de taille importante destinés au public, présenterait des caractéristiques esthétiques particulières que remettrait en cause l'installation émettrice projetée. Au sujet de la question de l'ISOS, le tribunal observe que la parcelle n° 1961 se trouve dans le Périmètre environnant II décrit comme le "creux du versant couvert de constructions s'approchant du noyau et de l'église, usine, habitations et bâtiments utilitaires, 2 e m. 20 e s.". Le centre sportif (1999-2003) est mentionné, avec son vaste parvis, ainsi que quatre chalets identiques, du début du 20 e s. La catégorie d'inventaire retenue pour ce périmètre environnant est "b" (ce qui indique qu'il s'agit d'une partie sensible pour l'image du site), avec un objectif de sauvegarde b (ce qui préconise la sauvegarde des caractéristiques essentielles pour les composantes attenantes au site). La signification attribuée au périmètre environnant en question est prépondérante. La station émettrice litigieuse doit ainsi être implantée dans un périmètre environnant caractérisé par des habitations, d'une part, mais aussi des bâtiments de nature industrielle et utilitaire de la 2 e moitié du 20 e siècle, d'autre part. Il n'apparaît pas en conséquence que la qualité architecturale du périmètre environnant exclurait par principe l'édification d'une installation d'utilité publique. L'installation de la recourante est prévue au nord du périmètre, une partie de sa base est masquée par un bâtiment de type industriel ainsi que par le talus et la végétation environnants. Les autres bâtiments d'habitation sont nettement éloignés ou séparés du site où le mât doit être implanté. Il n'en résulte pas d'atteinte aux caractéristiques essentielles de ce site, comme la cour de céans a pu s'en convaincre lors de l'inspection locale à laquelle elle a procédé le 4 juin 2024. L'autorité intimée a encore vu dans la proximité avec les habitations construites de part et d'autre de la rue du Tyrol une atteinte à un secteur protégé par l'ISOS. Selon l'inventaire, la rue du Tyrol constitue l'ancien accès septentrional de l'agglomération. Le long de cette rue sont construites d'anciennes fermes à deux niveaux, remontant aux 18 e et 19 e siècles, implantées de façon parallèle ou perpendiculaire aux courbes de niveaux. La rue du Tyrol est inventoriée dans le Périmètre 2 et se comprend comme une composante bâtie de taille honorable, pouvant être perçue comme entité de par ses caractéristiques historico-architecturales et spatiales ou de par sa spécificité régionale. Y sont rattachés une catégorie d'inventaire "A" (qui indique une substance d'origine, ainsi la plupart des bâtiments et des espaces présentent des caractéristiques propres à une même époque ou à une même région) et un objectif de sauvegarde "A" (qui préconise la sauvegarde de la substance, à savoir la conservation intégrale de toutes les constructions et composantes du site, de tous les espaces libres, avec suppression des interventions parasites). D'après les explications fournies par l'autorité intimée en audience, il s'agit d'anciennes fermes transformées en habitations de deux ou trois étages et qui ont reçu les notes *3* et *4* lors du recensement architectural. Si ces bâtisses forment effectivement un front uni clairement visible depuis la parcelle n° 1961 en direction de l'ouest, elles en sont toutefois suffisamment éloignées pour pouvoir considérer que la station émettrice de la recourante ne porte pas atteinte tant au front en question qu'aux caractéristiques de ces anciennes fermes réaménagées en habitation. De surcroît et comme dit précédemment, la partie inférieure de la construction projetée sera masquée par le bâtiment construit sur la parcelle n° 1961 et le talus végétalisé au pied duquel elle est prévue. En conclusion, par rapport à la rue du Tyrol, il n'y a pas d'atteinte à cet objet protégé par l'ISOS. Les considérants qui précèdent conduisent à la conclusion que la station

émettrice de la recourante ne porte pas d'atteinte incompatible aux éléments caractéristiques des lieux ni aux objets protégés par l'ISOS. Dans ce contexte, l'autorité intimée a considéré à tort que l'application de la clause d'esthétique de l'art. 86 LATC et celle de l'art. 6 LPN faisaient échec au projet de la recourante puisque la pesée des intérêts en présence penche très clairement en faveur de l'amélioration du réseau de communication mobile.

E. 3

Il faut aussi rejeter les critiques de l'autorité intimée lorsqu'elle met en doute la nécessité alléguée par la recourante d'améliorer la couverture des services de communication mobile dans la zone concernée. Le document intitulé "Couverture STCN – Ste-Croix Nord" montre au contraire que d'importants quartiers urbanisés bénéficieront d'une meilleure couverture. Au surplus, la municipalité ne soutient pas que l'installation de téléphonie mobile projetée serait contraire à l'affectation de la zone (à bâtir) ni qu'elle contreviendrait à des normes réglementaires de la police des constructions. Puisque le projet satisfait également aux règles fédérales et cantonales de droit public déterminantes en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, il y a lieu d'admettre que l'autorité intimée aurait dû délivrer le permis de construire requis.

E. 4

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours, bien fondé. La décision attaquée est annulée et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour qu'elle délivre le permis de construire requis. Les frais et dépens sont mis à la charge de la partie qui succombe, en l'occurrence l'autorité intimée (art. 49 al. 1 LPA-VD). La recourante, qui obtient gain de cause, a droit à des dépens, pour l'intervention de son avocat (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.