

VD_OMNI AC.2024.0020 vom 20. August 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-08-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2024.0020

FR: VD_OMNI AC.2024.0020 du 20 août 2024

IT: VD_OMNI AC.2024.0020 del 20 agosto 2024

Regeste

A. _____/Municipalité de Sainte-Croix, B. _____, C. _____, D. _____, E. _____, F. _____ à AH. _____, AI. _____, AJ. _____ | La municipalité n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant de délivrer une autorisation de construire pour l'implantation d'une nouvelle installation de communication mobile (3G-4G-5G) dans le hameau isolé du Château-de-Sainte-Croix. La pesée des intérêts à effectuer conduit clairement à faire prévaloir l'intérêt public à la préservation des qualités esthétiques du hameau et du site naturel à la frontière desquels le projet est prévu sur l'obligation de couverture en matière de télécommunication qui incombe à l'opératrice recourante. Du fait de sa hauteur (de presque 30 m) et de sa composante métallique munie d'antennes étrangères au secteur, le projet de la recourante ne dénature pas seulement le site bâti, mais aussi le site naturel, typique de la région du Jura et épargné de constructions humaines, à la limite duquel il est prévu.

Erwägungen

E. 1

Déposé en temps utile compte tenu des fêtes (cf. art. 95 et 96 let. c 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 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 reproche à l'autorité intimée d'avoir abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant l'autorisation de construire sur la base de l'art. 86 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), ayant constaté de façon abstraite que la parcelle se trouvait dans un secteur marqué par des constructions à caractère rural, dont plusieurs avaient de bonnes notes au recensement architectural (*3* et *4*) et que l'installation projetée aura un impact très lourd dans le secteur du Château de Sainte-Croix. L'autorité intimée n'aurait pas donné d'indication permettant de s'assurer que l'application de la clause d'esthétique reposerait sur des critères objectifs. La recourante est d'avis que même si certains bâtiments environnants figurent au recensement architectural, aucun d'entre eux n'est inscrit à l'inventaire, ni ne bénéficie d'une protection particulière et que l'autorité intimée ne peut faire valoir qu'il existerait un intérêt public important à ce que le site ne soit pas affecté par la construction litigieuse. En définitive, la recourante plaide que la pesée des intérêts penche en faveur de son projet de construction, qui répond à un besoin de couverture et qui respecte les autres conditions légales, notamment la

réglementation en matière de rayonnement non ionisant. Dans leurs réponses au recours et déterminations, y compris lors de l'inspection locale, l'autorité intimée et les opposants ont mis en avant les qualités naturelles et paysagères du site ainsi que le caractère du hameau qu'un mât de 30 m de haut dénaturerait en dépassant clairement les faîtes des toits des bâtiments s'y trouvant, voire en surplombant le bâti existant. a) L'art. 86 LATC, 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. 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. 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). 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. 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; 133 II 64 consid. 5.3). 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 soignée, 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). c) En l'espèce, la recourante a déposé une demande d'autorisation de construire portant sur une installation de communication mobile pour les technologies 3G-4G-5G. L'autorité intimée et les opposants contestent le besoin de couverture. Il est reproché à la recourante de ne pas faire mention d'un déficit de couverture qui justifierait l'implantation de l'installation en cause. Par ailleurs, un déficit ne serait pas avéré selon la carte de couvertures publiée sur le site Internet de la recourante puisqu'il en ressortirait que la couverture est uniforme et satisfaisante, même en 5G dans le secteur où l'implantation est prévue. A teneur de l'art. 92 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (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 du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC; RS 784.10) garantit qu'un service de télécommunication 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), notamment en permettant une concurrence efficace en la matière (art. 1 al. 2 let. c LTC). Les opérateurs téléphoniques ne doivent pas seulement assurer une réception satisfaisante, mais aussi des services de télécommunication fiables ou de haute qualité (arrêt TF 1C_49/2022 du 21 novembre 2022 consid. 4.2) et ceux qui se voient accorder une concession en la matière ont, 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 (arrêt TF 1C_519/2018 du 14 avril 2020 consid. 5.1.1 et les réf. citées). Par ailleurs, la jurisprudence constante considère que les installations de téléphonie mobile ne sont pas soumises à une obligation de planifier (ATF 142 II 26 consid. 4.2); il appartient aux opérateurs de téléphonie mobile de planifier leur propre réseau et de déterminer l'emplacement des antennes nécessaires (arrêt TF 1C_296/2022 du 7 juin 2023 consid. 3). Au sujet du besoin de couverture décrit par la recourante, le tribunal relève certaines incohérences. Ainsi, d'après le recours, il s'agit

d'une installation nouvelle dans un quartier situé dans une zone village nécessitant une capacité importante en raison d'une partie résidentielle. Or, en se rendant sur place, le tribunal a constaté qu'il ne s'agissait pas d'un quartier du village de Sainte-Croix, comme pouvait le laisser penser la description de la recourante, mais d'un petit hameau isolé, comprenant approximativement une vingtaine de bâtiments abritant un ou plusieurs logements, éloigné d'environ 2 km du bas du village de Sainte-Croix. Par ailleurs, lors de l'inspection locale, la recourante a expliqué que l'installation litigieuse était aussi destinée à desservir le bas du village de Sainte-Croix, qui est cependant éloigné comme dit précédemment d'environ 2 km du hameau du Château, et la route cantonale en contre-bas de celui-ci, pour en assurer la sécurité. Il faut préciser sur ce dernier point, qu'il est prévu de réaliser un tunnel sous le secteur du Château, ce qui aura pour conséquences de supprimer le contournement du hameau, de réduire le bruit routier pour les habitants de celui-ci et de supprimer un virage dangereux. Quoiqu'il en soit de ces incohérences, il résulte de la jurisprudence rappelée ci-dessus que, s'agissant, comme ici, d'une installation projetée en zone à bâtir, le besoin de couverture n'a pas besoin d'être prouvé (cf. arrêt TF 1C_519/2018 du 14 avril 2020 consid. 5.1.1 précité). A cela s'ajoute que, d'après la fiche de données spécifique au site produite à l'appui de la demande de permis de construire, l'installation litigieuse utilisera les gammes de fréquence 0700-0900, 1400-2600 et 3600 MHz (cf. fiche complémentaire 2), soit les nouvelles fréquences de radiocommunication mobile destinées au développement de la technologie 5G attribuées à la recourante par la Commission fédérale de la communication au début de l'année 2019 (cf.

<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/55583.pdf>) et dont la recourante a l'obligation d'assurer le service (cf. art. 14 al. 2 LTC). Quant à la critique relative au fait qu'un déficit de la couverture ne ressortirait pas du tout de la carte de couverture publiée sur le site Internet de la recourante, il faut l'écarter, au motif que, d'après le Tribunal fédéral, il est insuffisant de se fonder, sans autre forme de démonstration, sur des informations publiées sur le site Internet de l'opérateur relatives à la qualité de son réseau, informations dont il n'est pas interdit de supposer qu'elles revêtent, de par leur présence sur une page à vocation commerciale, un caractère promotionnel plus que technique (arrêt 1C_347/2016 du 5 septembre 2017 consid. 3.5). Il faut retenir des développements qui précèdent que le projet répond 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 la préservation de l'esthétique du hameau du Château et de la qualité du site naturel à la frontière desquels l'installation est pr.ue. L'autorité intimée et les opposants invoquent tout d'abord le fait que le mât projeté dépasserait clairement le bâti existant dans un secteur marqué par des constructions à caractère rural, dont plusieurs ont de bonnes notes au recensement architectural. Ils font aussi valoir que la parcelle n° 2692 se trouve en outre en bordure d'un environnement non bâti préservé, à caractère agricole, à côté d'une zone agropastorale. La parcelle est par ailleurs située dans un secteur concerné par une zone réservée communale et des changements d'affectation de parcelles sont probables, notamment pour la parcelle en question, dont le maintien en zone à bâtir est peu vraisemblable dans le cadre de la révision du PACom, eu égard à sa proximité avec la zone agricole. En l'occurrence, l'installation litigieuse consiste en un mât culminant à une hauteur de 29,95 m, muni d'antennes pour les technologies 3G, 4G et 5G. A la base du mât, des armoires techniques sont prévues. La construction de la recourante est envisagée sur une parcelle colloquée en zone de village, en limite d'une zone agropastorale non constructible. Elle est frappée d'une zone réservée en prévision de la révision du PACom

mais la réglementation de la zone réservée n'exclut pas de construire une infrastructure telle que celle qui est prévue. D'après le règlement sur le plan d'affectation et la police des constructions, la zone de village est réservée à l'habitation et aux activités agricoles, commerciales et artisanales (art. 6 al. 1), ce qui n'exclut pas la construction d'une installation de télécommunication mobile. Il est prévu d'implanter l'installation de la recourante sur une petite parcelle en friche dans les environs d'une ferme et de bâtiments agricoles que complète un jardin, à l'extrémité est du hameau du Château, à proximité de la rue du Castel qui traverse le petit ensemble construit. Plus à l'est et en direction du nord s'étendent les pâturages et les forêts caractéristiques du paysage du Jura. Tout d'abord, le tribunal relève que l'emplacement choisi par la recourante impose très largement son infrastructure à la vue, en raison de ses 30 mètres de hauteur. Le tribunal constate également que, pour les habitants et les promeneurs, aucun élément naturel ou constructif ne permet de camoufler un tant soit peu à la vue une partie de la structure litigieuse, qui s'élève en flèche vers le ciel à quelques mètres seulement de la rue qui traverse le hameau. Ensuite, s'agissant du secteur bâti, il ressort des constatations faites sur place ainsi que des éléments tirés du site Internet dédié au recensement architectural (<https://www.recensementarchitectural.vd.ch/territoire/recensementarchitectural/>), que le hameau est construit sur un replat entouré de forêts qui le délimitent, protégé par un éperon rocheux dominant l'entrée des gorges de Covatanne. Aucun vestige ne manifeste la présence du château pourtant à l'origine de la construction du site. Les habitations, fermes et dépendances agricoles du hameau, datant pour la plupart du 20^e siècle, sont principalement construites de part et d'autre de la rue du Castel, dont le tracé suit la courbure du replat. Le relevé réalisé en septembre 2003 suivant la méthode de l'ISOS, signale quelques bâtiments dont la qualité et la signification sont prépondérantes, comme l'ancienne école (construite sur la parcelle n° 2500), décrite comme une petite construction de deux niveaux axée sur un fronton et perron à double volée qui marque l'entrée de la localité à laquelle un précédent recensement de 1977 avait attribué la note de *4* (soit un objet bien intégré), ou encore une imposante ferme double du 18^e siècle (construite sur la parcelle n° 2490) dont la vaste toiture à deux pans redescend jusqu'au premier niveau à laquelle le recensement de 1977 avait attribué la note de *3* (soit un objet intéressant au niveau local). Ces bâtiments en côtoient d'autres recensés comme sans intérêt (note de *6*), à l'instar des bâtiments agricoles situés à l'extrémité est du hameau. Si aucun ordre n'est perceptible dans l'implantation des fermes, des dépendances et des habitations, le relief horizontal établit une relation de voisinage entre les constructions, en retrait d'avant-places et de jardins, ce qui donne à l'espace de la rue un caractère communautaire. Le tribunal a aussi pu constater l'existence d'une activité agropastorale sur le site et ses environs, du fait de la présence de fermes exploitées, et relève l'absence d'infrastructures techniques ou de bâtiments dont la taille serait comparable à celle du projet litigieux. Par ailleurs, si le hameau du Château ne figure pas à l'ISOS, cette petite agglomération a fait l'objet d'un recensement cantonal selon la méthode de cet inventaire, qui le considère comme un site d'importance locale et qui lui reconnaît tout d'abord des qualités de situation, dues à une implantation sur un replat cerné de forêts à l'arrière-plan d'un éperon rocheux dominant l'entrée des gorges de Covatanne et à l'implantation de quelques bâtiments dans une forte pente, à flanc de coteau de la vallée de l'Arnon, en amont du défilé des gorges. Le recensement cantonal reconnaît ensuite au hameau des qualités spatiales dues au dégagement entre les constructions en ordre dispersé, conférant par leurs jardins et avant-places un caractère communautaire à l'espace de la rue, qualités toutefois affaiblies par l'absence d'une articulation claire entre

l'emplacement historique du château et le reste de l'agglomération. Enfin, le recensement cantonal mentionne des qualités historico-architecturales dues à l'emplacement du château de l'ancienne seigneurie de Sainte-Croix, également dues à la présence d'une imposante ferme double du 18^e siècle en bon état de conservation et d'une ancienne école du début du 20^e siècle, de typologie classique, précités. Sur le plan historique toujours, il faut encore relever que le hameau est traversé par la rue du Castel qui se prolonge à l'est dans les pâturages et les forêts en direction de Bullet et qui est répertoriée comme tracé historique d'une voie de communication historique de la Suisse d'importance locale. Quant à l'ancienne voie romaine invoquée par les opposants, qui reliait Yverdon à Pontarlier (France), elle devait passer non loin du château. L'itinéraire "Yverdon-Les Fourgs (France); col des Etroits", est une voie de communication historique d'importance nationale, répertoriée dans l'inventaire fédéral dressé par l'OFROU sous la référence VD.24 au sens de l'OIVS, qui se recoupe en bonne partie avec la RC 254 qui contourne le hameau. L'ensemble de ces éléments conduisent à confirmer l'appréciation de l'autorité intimée qui considère que le hameau du Château forme une petite agglomération préservée. Le hameau présente des qualités spatiales et historico-architecturales méritant d'être protégées de la construction d'une infrastructure technique totalement étrangère au site construit et qui le dominerait d'une hauteur de presque 30 mètres à si faible distance des habitations. Du fait de sa hauteur et de sa composante métallique munie d'antennes étrangères au secteur où il est prévu, le projet de la recourante ne dénature pas seulement le site bâti, comme on vient de le voir, mais aussi le site naturel à la limite duquel il est prévu. A l'est et au nord de la parcelle où le mât de la recourante est destiné à être construit s'étendent en effet les pâturages puis les forêts de la zone agropastorale communale, dans une pente ascendante. Ce paysage, typique de la région du Jura, est épargné de constructions humaines, n'étant parcouru que par le chemin qui prolonge à l'est la rue du Castel pour rejoindre ensuite Bullet. La présence, à proximité de l'installation de la recourante en direction du sud-est d'une prairie inventoriée sous n° 6451 de l'Inventaire fédéral des prairies et pâturages secs d'importance nationale, souligne la qualité du site naturel qui jouxte le hameau du Château et la nécessité de le préserver d'infrastructures techniques qui par leur caractère dominant dénaturent cet endroit préservé. En conclusion, en retenant que la construction de la recourante péjorait de manière incontestable la qualité naturelle du site agropastoral à la frontière duquel il est prévu, il faut admettre que l'autorité intimée n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation. En conclusion, tout bien considéré, il résulte clairement de la pesée des intérêts à effectuer que l'obligation de couverture en matière de télécommunication qui incombe à l'opératrice recourante doit céder le pas à l'intérêt public à la préservation des qualités esthétiques du hameau du Château et du site naturel à la frontière desquels l'installation litigieuse est prévue. En conséquence, c'est à raison que la municipalité a rejeté la demande de permis de construire. Vu l'issue du recours, il n'y a pas lieu d'examiner les arguments développés par les opposants en relation avec l'impact de l'installation litigieuse sur la santé humaine ou au sujet d'une dévaluation de la valeur de biens immobiliers sis à proximité du projet.

E. 3

Le considérant qui précède conduit au rejet du recours, mal fondé, et à la confirmation de la décision attaquée. La recourante, qui succombe, supportera les frais du présent arrêt (art. 49 al. 1 LPA-VD). Elle versera à l'autorité intimée des dépens, pour l'intervention de son conseil (art. 55 al. 1 et 2 LPA-VD). Les opposants, qui n'ont pas procédé avec l'aide d'un mandataire professionnel n'ont pas droit à des dépens.

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