

VD_OMNI AC.2024.0174 vom 7. März 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-03-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2024.0174

FR: VD_OMNI AC.2024.0174 du 7 mars 2025

IT: VD_OMNI AC.2024.0174 del 7 marzo 2025

Regeste

A. _____/Municipalité de Tévenon, B. _____, C. _____, D. _____ | Admission du recours de l'opérateur contre la décision de la municipalité refusant le permis de construire portant sur une nouvelle installation de téléphonie mobile. L'autorité intimée fonde son refus exclusivement sur le défaut d'esthétique et d'intégration de l'antenne. Ses arguments à ce propos ne suffisent pas à contrebalancer l'intérêt public à disposer d'un réseau de téléphonie mobile de bonne qualité (c. 2). La construction s'implantera en zone à bâtir et ne s'insérera pas dans un site présentant un besoin avéré de protection si bien qu'il n'est pas nécessaire de prouver le besoin de couverture de la région (c. 3b/aa). Elle ne se heurte pas non plus à un empêchement juridique, de telle sorte que l'examen d'emplacements alternatifs ne s'impose pas (c. 3b/bb).

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 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 d'intégration. a) 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. 16 RPA, applicable à toutes les zones, est libellé comme suit: Art. 16 Esthétique et harmonisation En application de l'article 86 LATC, la Municipalité prend toutes les mesures propres à préserver l'harmonie du territoire communal, à éviter son enlaidissement et à améliorer son aspect. 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 (TF 1C_265/2014 consid. 4.1 non publié in: ATF 141 II 245). Ces normes doivent 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 (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; 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 (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; 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 (TF 1C_465/2010 précité consid. 3.3). Une jurisprudence abondante a été rendue en lien notamment avec des sites mentionnés à l'ISOS, en n'excluant pas de telles constructions quand celles-ci ne portaient pas atteinte aux objectifs de l'inventaire (TF 1C_50/2023 du 19 mars 2024 consid. 2; 1C_94/2022 du 24 août 2023 consid. 2; 1C_296/2022 du 7 juin 2023 consid. 4; 1C_465/2010 précité consid. 3.3; 1P.342/2005 du 20 octobre 2005 consid. 5; 1A.142/2004 du 10 décembre 2004 consid. 4; pour des décisions vaudoises voir AC.2021.0211; AC.2021.0218 du 19 avril 2022 consid. 8; AC.2019.0069 du 24 juillet 2020 consid. 6d et e). b) aa) En l'espèce, la recourante se plaint du caractère arbitraire de la décision querellée. Elle soutient que l'antenne est conforme à la zone où son implantation est projetée et que les dispositions limitant la hauteur des constructions ne sont pas applicables. Elle considère que l'impact négatif supplémentaire créé par l'antenne sera faible

en raison de son emplacement à proximité immédiate du pylône de la ligne à haute tension existante. Selon elle, l'intérêt privé du faible nombre de propriétaires dont la vue sera impactée par l'antenne ne justifie pas d'emblée l'application de la clause d'esthétique. Quant à la vue depuis le village de Vaugondry se trouvant en contre-bas et figurant à l'inventaire ISOS, la recourante soutient que la forêt située entre le site litigieux et ce village masquera la plus grande partie de l'antenne, rendant ainsi son impact visuel tout à fait minime. Elle reproche encore à l'autorité intimée d'avoir fait abstraction de l'intérêt public consacré par la législation sur les télécommunications, qui prime. L'autorité intimée expose quant à elle que l'implantation de l'antenne dans un terrain en forte pente favorise l'effet de surplomb, compromettant l'harmonie du quartier composé de chalets et de villas et en particulier incompatible avec la vue sur le village de Vaugondry qui figure à l'inventaire ISOS avec un objectif de sauvegarde "A". Cette configuration des lieux en forte pente a pour conséquence que la vue sur la plaine et le lac de Neuchâtel serait compromise et que l'antenne serait visible depuis de nombreux endroits de la commune. Elle soutient que l'emplacement de l'antenne s'inscrit dans un environnement préservé, à proximité de la forêt et de la campagne. Les opposants se rallient à ces arguments. bb) La décision de l'autorité intimée du 2 mai 2024 retient, comme unique motivation, que l'installation d'une nouvelle station de base de téléphonie mobile, d'une hauteur de 25 mètres, sur le site litigieux ne s'intégrerait pas dans le paysage et porterait atteinte au village de Vaugondry, qui figure à l'ISOS avec un objectif de sauvegarde "A". L'emplacement sur la parcelle n° 563, où l'antenne litigieuse est projetée, se situe en zone à bâtir, à la limite est du village de Villars-Burquin. Les bâtiments environnants sont des habitations de type chalets et villas. Aucun d'entre eux ne figure au recensement architectural cantonal. Des aires forestières et des zones agricoles se trouvent à l'est et au sud de la parcelle concernée, jusqu'au village de Vaugondry, qui se situe environ 400 m plus bas, en direction du lac de Neuchâtel. La localité de Villars-Burquin n'est pas recensée à l'ISOS. Le site où est prévue l'antenne litigieuse, en forte pente, présente indiscutablement des qualités naturelles et paysagères que l'antenne projetée altérerait nécessairement. Ce site ne se distingue toutefois pas de nombreux endroits comparables dans cette région du Jura vaudois. L'endroit retenu pour l'installation de l'antenne ne présente pas de caractéristiques si exceptionnelles qu'elles nécessiteraient une protection particulière. Il est à relever que l'emplacement projeté, à la lisière de la forêt, à l'extrémité est du village et à proximité d'un imposant pylône électrique préexistant, relativise fortement l'impact du mât prévu sur le paysage. Les aires forestières environnantes, en particulier à l'est et au sud du site choisi, dissimulent le mât depuis différents points de vue, spécialement depuis l'est. Compte tenu de l'implantation du pylône à haute tension existant, il ne peut être retenu que l'installation projetée porterait atteinte à un paysage encore intact dont elle péjorerait de manière inacceptable les qualités. En ce qui concerne le village de Vaugondry, l'ISOS le qualifie de "hameau offrant une vue exceptionnelle sur le lac de Neuchâtel", avec un objectif de sauvegarde "A". Celui-ci préconise la sauvegarde de la substance, soit la conservation intégrale de toutes les constructions et composantes du site et de tous les espaces libres, avec la suppression des interventions parasites. En l'espèce, l'antenne litigieuse sera implantée à environ 400 m du village de Vaugondry, si bien qu'elle ne va pas à l'encontre de l'objectif de protection défini par l'ISOS. De plus, la parcelle n° 563 ne se trouve pas dans les échappées dans l'environnement délimitées par cet inventaire fédéral. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, contrairement à ce que soutiennent l'autorité intimée et les opposants, les caractéristiques de l'antenne, qui n'est certes pas insignifiante, ne sont toutefois pas de

nature à justifier un refus de la délivrance du permis de construire pour des motifs d'esthétique et d'intégration. A cela s'ajoute que la clause d'esthétique ne peut pas être invoquée dans le seul but de préserver un dégagement et il faut admettre que certaines constructions, à l'instar des antennes de communication mobile, sont susceptibles de porter une atteinte inévitable à la vue, pour des raisons inhérentes à leur nature (cf. AC.2022.0065 du 13 janvier 2023 consid. 10b/cc, implantation d'une installation de communication mobile dans un quartier de Lausanne inscrit à l'ISOS). En outre, de jurisprudence constante, les dispositions sur les hauteurs des bâtiments et les distances aux limites ne sont pas applicables aux stations de téléphonie mobile, car ces règles ne concernent que de véritables bâtiments, ce que ne sont précisément pas ces installations. Tout au plus, la légalité des dimensions de l'antenne projetée doit être examinée au regard des dispositions sur l'esthétique des constructions (cf. CDAP AC.2022.0231 du 28 février 2023 consid. 4a; AC.2020.0349 du 15 septembre 2021 consid. 3a/cc; AC.2014.0193 du 4 mars 2015 consid. 5a; AC.2010.0192 du 5 décembre 2011 consid. 8). Or, comme cela ressort de ce qui précède, le projet litigieux ne contrevient pas à la clause d'esthétique. En définitive, dans le cadre de la pesée des intérêts à laquelle il y a lieu de procéder, l'intérêt public à disposer d'un réseau de téléphonie mobile de bonne qualité l'emporte en l'espèce, vu l'atteinte limitée induite par l'installation litigieuse, en zone à bâtir, sur la conservation de ses alentours d'ores et déjà perturbés par la présence d'un imposant pylône électrique. En refusant de délivrer le permis de construire requis, uniquement sur la base des art. 86 LATC et 16 RPA pour des motifs d'esthétique et d'intégration, l'autorité intimée a abusé de son pouvoir d'appréciation. Par conséquent, ce grief de la recourante doit être admis.

E. 3

Les critiques des opposants liées au respect des exigences définies, d'une part, dans l'ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI; RS 814.710) et, d'autre part, dans la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE ; RS 814.01) et le règlement du 8 novembre 1989 d'application de la loi fédérale du

E. 7

octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RVLPE; RSV 814.01.1) relativement aux nuisances sonores, doivent être écartées pour les raisons suivantes. a) 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 (TF 1C_296/2022 précité consid. 2.1 et les références). Dans le cas particulier, comme le projet est conçu de façon que la valeur limite de l'installation ne soit pas dépassée dans tous les lieux à utilisation sensibles (LUS) déterminants, il y a lieu de considérer que les exigences du droit fédéral sur la limitation préventive des émissions sont respectées. Dans ces conditions, aucun élément ne commande de s'écarter de l'appréciation effectuée par le service compétent (DGE/DIREV/ARC), figurant dans la synthèse établie par la CAMAC, le 15 avril 2024. b) Contrairement à ce qu'affirment les opposants, les normes relatives à la protection contre le bruit ne sont pas applicables aux ondes électromagnétiques; celles-ci ne sont ni des ultrasons ni des infrasons (cf. art. 7 al. 4 LPE). Ces ondes ne génèrent en principe pas de bruit. 4. Lors de l'inspection locale, les questions du besoin de couverture et de l'aménagement éventuel de l'antenne sur le pylône électrique existant ont été abordées. a) A teneur de l'art. 92 de la Constitution fédérale (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 concessionnaires ne doivent pas seulement assurer une réception satisfaisante, mais aussi des services de télécommunication fiables ou de haute qualité (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 a ainsi exposé à plusieurs reprises qu'il n'est pas nécessaire de prouver le besoin de couverture lorsque l'installation d'une antenne de téléphonie mobile est projetée en zone à bâtir, contrairement à la construction d'une antenne de téléphonie mobile dans une zone non constructible, où une preuve du besoin est nécessaire en application de l'art. 24 LAT (TF 1C_547/2022 du 19 mars 2024 consid. 4.4; 1C_518/2018 du 14 avril 2020 consid. 5.1.1 et les références). Cette jurisprudence concrétise le principe général selon lequel un permis de construire doit être délivré si l'installation prévue respecte les exigences légales et réglementaires applicables à la zone concernée (TF 1A.162/2004 du 3 mai 2005 consid. 4; 1A.22/2004 du 1^{er} juillet 2004 consid. 4.3). Selon la jurisprudence récente du Tribunal fédéral (1C_308/2023 du 8 octobre 2024 consid. 2.3.2; 1C_361/2023 du 8 octobre 2024 consid. 4.2.3; 1C_362/2023 du 8 octobre 2024 consid. 4.2.3; 1C_527/2023 du 8 octobre 2024 consid. 2.3.2; 1C_542/2023 du 8 octobre 2024 consid. 2.3.2 et les références), en présence d'un besoin avéré de protection d'un site ou d'un bâtiment, une pesée des intérêts s'impose. Dans un tel cas, l'opérateur de téléphonie mobile doit alors démontrer le réel besoin de couverture. Dans la mesure où elle assure une couverture adéquate du réseau, la construction d'une antenne de téléphonie mobile répond en principe à un intérêt national. En revanche, si la zone concernée est déjà couverte par un réseau suffisant, cet intérêt (national) pèse moins lourd. b) aa) Selon les cartes de couverture produites, la réception sur le territoire de la commune de Tévenon n'est satisfaisante qu'à l'extérieur (couleur verte), mais non pas dans des véhicules (couleur jaune) ni à l'intérieur des bâtiments (couleurs orange et rouge). La future antenne comblera cette lacune et assurera sur pratiquement toute la zone bâtie une bonne réception (couleur rouge) ou à tout le moins satisfaisante (couleur orange) à l'intérieur des maisons. La recourante relève encore la grande distance et la différence d'altitude importante entre cette zone et les deux antennes les plus proches, situées près du bord du lac de Neuchâtel, éloignement qui empêche une desserte correcte du secteur depuis ces emplacements. Par ailleurs, la capacité de ces deux antennes serait déjà épuisée par les besoins de la zone assez densément peuplée et traversée par des voies de circulation qui les entoure. L'autorité intimée et les opposants contestent le besoin de couverture de la commune de Tévenon en se référant au site internet de la recourante selon lequel cette dernière est d'ores et déjà couverte par la 5G. Cette critique doit toutefois être écartée 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 (TF 1C_347/2016 du 5 septembre 2017 consid. 3.5; cf. not. AC.2023.0282 du 27 août 2024 consid. 3a). En outre, dans le cas présent, comme exposé ci-avant (cf. consid. 2), il n'y a pas de besoin avéré de protection du site dans lequel l'antenne devra s'implanter. Dans ces circonstances, en zone à

bâtir, la recourante n'avait pas à démontrer le réel besoin de couverture. En tout état de cause, même si tel devait être le cas, les cartes de couverture produites démontrent qu'un tel besoin existe, ce qui justifie l'octroi du permis de construire requis. bb) L'examen d'emplacements alternatifs ne s'impose que si l'implantation en zone à bâtir se heurte à un empêchement juridique, tel qu'une clause d'esthétique ou de protection du patrimoine (TF 1C_231/2016 du 21 novembre 2016 consid. 4.4.2). Or, comme exposé, tel n'est pas le cas en l'espèce. En outre, l'insuffisance du réseau a été démontrée (TF 1C_308/2023, 1C_527/2023, 1C_542/2023 précités consid. 2.5.3 et la référence). Quoi qu'il en soit, l'emplacement choisi, en zone constructible, en marge du tissu bâti et à proximité d'un pylône électrique paraît opportun, puisqu'il permet de regrouper ces infrastructures au même endroit, plutôt que de les répartir dans plusieurs secteurs du territoire communal, ce qui reviendrait à altérer les qualités paysagères à plusieurs endroits plutôt qu'à un seul. La proximité de la forêt masquera également cette antenne depuis l'est et, dans une certaine mesure, depuis le sud. 5. Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours. La décision attaquée est annulée et la cause est 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 (art. 49 al. 1 et 55 al. 2 LPA-VD). Lorsque la procédure met en présence, outre le recourant et l'autorité intimée, une ou plusieurs autres parties dont les intérêts sont opposés à ceux du recourant, c'est en principe à cette partie adverse déboutée, à l'exclusion de la collectivité publique dont la décision est annulée ou modifiée, d'assumer les frais et dépens (CDAP AC.2023.0278 du 16 juillet 2024 consid. 4; AC.2024.0016 du 18 juin 2024 consid. 5; AC.2022.0185 du 17 juin 2024 consid. 20; AC.2022.0251 du 7 juin 2023 consid. 7 et les références). Ainsi, dans le cas d'espèce, les frais de justice seront mis à la charge des opposants, qui succombent. La recourante, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, a droit à des dépens, à la charge des opposants (art. 55, 91 et 99 LPA-VD; art. 10 et 11 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]).

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