

VD_OMNI CCST.2019.0014 vom 26. Mai 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-05-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2019.0014

FR: VD_OMNI CCST.2019.0014 du 26 mai 2020

IT: VD_OMNI CCST.2019.0014 del 26 maggio 2020

Regeste

MARLEVE-ROCHAT, MARGUERAT, CHERPIT, CROTTAZ, DESPONT, BAUDAT, MOSER, BARTHOULOT, BARTHOULOT, SABATO, MARLEVE/Municipalité d'Etagnières | Initiative populaire communale intitulée "Pour un électrosmog contrôlé à Etagnières". C'est à juste titre que la municipalité a constaté sa nullité. En effet, la modification proposée du règlement communal sur les constructions et l'aménagement du territoire aurait pour effet d'exclure dans presque toute la zone constructible l'implantation de mâts ou d'antennes de téléphonie mobile. L'initiative est ainsi contraire au droit de l'aménagement du territoire en combinaison avec le droit sur les télécommunications et le droit sur la protection de l'environnement (consid. 3). Une invalidation partielle du texte n'était pas non plus envisageable (consid. 4). Recours rejeté. Recours au TF rejeté (1C_371/2020 du 9 février 2021).

Erwägungen

E. 1

La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis. Conformément à l'art. 123g de la loi vaudoise du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; BLV 160.01), les décisions relatives à la validité d'une initiative communale, comme en l'occurrence la décision attaquée, sont susceptibles de recours à la Cour constitutionnelle. Selon l'art. 123h al. 2 et 3 LEDP, ont qualité pour recourir tout membre du corps électoral communal ainsi que le comité d'initiative, s'il est constitué en personne morale. En l'espèce, les recourants sont tous électeurs dans la Commune d'Etagnières et pour certains membres du comité d'initiative. Leur qualité pour recourir est dès lors incontestable. Pour le surplus, le recours a été interjeté dans le délai légal de vingt jours (art. 123i LEDP); il est par ailleurs suffisamment motivé (art. 123j LEDP). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

a) L'art. 106 al. 1 LEDP énumère les objets sur lesquels peut porter une initiative populaire communale, à savoir: "a. la réalisation d'un projet relevant de la compétence du conseil général ou communal; b. l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement relevant de la compétence du conseil général ou communal; c. l'octroi ou le retrait d'une délégation de compétence à la municipalité en matière réglementaire (art. 4, ch. 13 LC); d. la substitution d'un conseil communal au conseil général, ou vice-versa; e. la modification du mode d'élection du conseil communal; f. la modification du nombre des membres du conseil communal; g. la modification du nombre des membres de la municipalité; h. la demande de rattachement de la commune à un district dont elle est limitrophe". Selon l'art. 106a LEDP, ne peuvent en revanche pas faire l'objet d'une demande d'initiative, contrairement au principe de l'art. 106 LEDP: "a. le contrôle de la gestion; b. le projet de budget et les

comptes; c. le projet d'arrêté d'imposition; d. les emprunts et les placements; e. l'admission de nouveaux bourgeois; f. les nominations et les élections; g. les règlements qui concernent l'organisation et le fonctionnement du conseil général ou communal ou ses rapports avec la municipalité." Il résulte donc de ces dispositions que l'initiative populaire réglementaire (pendant de l'initiative législative au niveau cantonal) est admissible au niveau communal, si elle porte sur l'adoption ou la modification d'un règlement relevant de la compétence du conseil communal (art. 106 al. 1 let. b LEDP), pour autant notamment qu'il ne s'agisse pas de l'arrêté d'imposition ni d'un règlement sur l'organisation du conseil communal (art. 106a let. c et g LEDP). b) Le droit d'initiative en matière communale est par ailleurs limité par les règles générales du droit cantonal relatives à l'exercice des droits politiques: ainsi, la proposition doit respecter le droit supérieur, ainsi que les principes de l'unité de rang, de l'unité de forme et de l'unité de matière (art. 106b al. 1 LEDP, règle qui correspond à l'art. 88 al. 1 LEDP pour l'initiative en matière cantonale; cf. aussi art. 80 al. 1 Cst-VD). S'agissant de la forme, l'art. 106c LEDP prévoit en outre que l'initiative qui porte sur la modification ou l'abrogation d'un règlement doit être présentée sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces. c) C'est à la municipalité qu'il incombe, avant d'autoriser la récolte de signatures, de se prononcer de manière motivée sur la validité de l'initiative et le cas échéant de constater sa nullité si elle est contraire au droit supérieur ou si elle viole l'unité de rang, de forme ou de matière (art. 90a LEDP, auquel renvoie l'art. 106 al. 2bis LEDP; cf. aussi art. 106b LEDP). d) Selon la jurisprudence, pour examiner la validité matérielle d'une initiative, la première règle d'interprétation est de prendre pour point de départ le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter selon sa lettre et non pas selon la volonté des initiants (ATF 143 I 129 consid. 2.2; 129 I 392 consid. 2.2; 123 I 152 consid. 2c et les arrêts cités). Une éventuelle motivation de l'initiative et les prises de position de ses auteurs peuvent être prises en considération. Bien que l'interprétation repose en principe sur le libellé, une référence à la motivation de l'initiative n'est pas exclue si elle est indispensable à sa compréhension (ATF 143 I 129 consid. 2.2; 139 I 292 consid. 7.2.1). La volonté des auteurs doit être prise en compte, à tout le moins, dans la mesure où elle délimite le cadre de l'interprétation de leur texte et du sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer (ATF 143 I 129 consid. 2.2; 139 I 292 consid. 7.2.5). Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit ainsi permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité (ATF 143 I 129 consid. 2.2; 132 I 282 consid. 3.1; 129 I 392 consid. 2.2). Tel est le sens de l'adage *in dubio pro populo*, selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire (cf. ATF 143 I 129 consid. 2.2; 134 I 172 consid. 2.1; 111 Ia 292 consid. 3c et les arrêts cités). Cela découle également du principe de la proportionnalité (art. 34 et 36 al. 2 et 3 Cst.), selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. En d'autres termes, les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants (ATF 143 I 129 consid. 2.2; 134 I 172 consid. 2.1; 132 I 282 consid. 3.1 et les arrêts cités). Cela étant, la marge d'appréciation de l'autorité de contrôle est évidemment plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée que lorsqu'elle se trouve en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces, sous la forme d'un acte normatif (ATF 143 I 129 consid. 2.2; 124 I 107 consid. 5b et les arrêts cités).

E. 3

Les recourants contestent que l'initiative litigieuse soit contraire au droit supérieur. Ils font valoir qu'elle s'inscrirait dans la ligne de la jurisprudence fédérale, qui habiliterait les cantons et les communes à édicter des prescriptions sur les emplacements des installations de radiocommunication mobile pour la protection des immissions dite "immatérielles". Elle ne contreviendrait en rien au droit supérieur par des mesures plus restrictives de protection de la santé des citoyens que les normes fédérales déjà en vigueur. En outre, elle ne poserait pas des contraintes techniques insupportables pour les opérateurs. Les recourants se plaignent encore d'une violation du principe *in dubio pro populo*. Ils reprochent en particulier à l'autorité intimée de se focaliser sur l'argumentaire du comité d'initiative pour déterminer le but poursuivi par la nouvelle réglementation proposée. a) En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral ancré à l'art. 49 al. 1 Cst., ni les cantons ni les communes ne sont autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. En outre, dans les autres domaines, ils ne peuvent édicter des règles de droit que pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 134 I 125 consid. 2.1; 133 I 286 consid. 3.1 et les arrêts cités). b) Dans le cadre de leurs compétences propres en matière d'aménagement du territoire et des constructions, les communes et les cantons peuvent prendre des mesures d'aménagement et adopter des dispositions également en ce qui concerne les antennes pour la téléphonie mobile. En ce domaine, les installations de téléphonie mobile n'ont en principe pas à faire l'objet d'une planification spéciale; elles doivent en priorité être érigées en zone constructible, conformément au principe de la séparation entre les zones constructibles et non constructibles (ATF 138 II 173 consid. 5). Les communes et les cantons peuvent influencer leur emplacement dans les limites découlant du droit fédéral, en particulier du droit fédéral de l'environnement d'une part et des télécommunications d'autre part (ATF 142 I 26 consid. 4.2; TF 1C_643/2018 du 30 septembre 2019 consid. 4.1.3). Selon la jurisprudence, la protection contre les immissions des installations de téléphonie mobile est réglée de manière exhaustive dans l'ordonnance fédérale du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI; RS 814.710) fondée sur la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01). Dans ce domaine, il ne reste aucune place pour le droit cantonal ou communal (ATF 138 II 173 consid. 5.1; 133 II 321 consid. 4.3.4; 133 II 63 consid. 5.2). De surcroît, les dispositions cantonales ou communales d'aménagement du territoire doivent tenir compte du droit fédéral en matière de télécommunications. La loi sur les télécommunications du 30 avril 1997 (LTC; RS 784.10) garantit un service de télécommunication universel sûr et d'un prix abordable à toutes les catégories de la population dans tout le pays. Les opérateurs téléphoniques qui se voient accorder une concession dans ce cadre ont ainsi une obligation de fournir de tels services (art. 1 al. 2 let. a et 14 al. 1 et 2 LTC). Le droit inférieur ne peut en outre pas rendre impossible ou compliquer à l'excès la réalisation de l'obligation de couverture qui incombe à l'opérateur en vertu du droit fédéral (ATF 141 II 245 consid. 7.1 et 7.8; 138 II 173 consid. 6.3; 133 II 321 consid. 4.3.4; 133 II 63 consid. 5.3). Lorsque l'autorité cantonale ou communale décide d'établir une planification pour les installations de téléphonie mobile, cette planification peut être positive, négative ou en cascade (ATF 141 II 245 consid. 2.1). Il s'agira en règle générale de planifications négatives, c'est-à-dire de règlements des zones qui excluent toute installation de téléphonie mobile dans des zones définies (ATF 133 II 63 consid. 5.3). De telles réglementations ne doivent toutefois pas être trop restrictives. Dans un arrêt du 8 novembre 2011 (cause 1C_318/2011), le Tribunal fédéral a ainsi retenu qu'une initiative communale qui prévoyait une planification négative très étendue, excluant

presque complètement toute installation de téléphonie mobile en zone constructible, tout en imposant de prévoir les emplacements dans la planification des zones, n'était pas admissible. Il a relevé que la planification devait laisser une marge de manœuvre suffisante pour l'évolution de la radiotechnique et de la demande en prestations de téléphonie mobile, et de permettre aux exploitants d'adapter aux changements de circonstances leur planification globale du réseau (consid. 5.2 et 7). Les planifications positives, qui prévoient des zones spéciales pour les installations de téléphonie mobile, ont également été jugées admissibles, à condition toutefois que les lieux déterminés s'y prêtent particulièrement bien et offrent un accès suffisant à tous les fournisseurs de téléphonie mobile (ATF 138 II 173 consid. 6.1; 133 II 321 consid. 4.3.4; 133 II 63 consid. 5.3). Il en va de même des modèles dit en cascade, qui établissent des priorités spécifiques aux zones d'emplacements possibles d'antenne: un emplacement est uniquement autorisé dans une zone de priorité inférieure si un emplacement n'entre pas en ligne de compte dans une zone de priorité supérieure (ATF 138 II 173 consid. 6.5 ss). Plus récemment, un règlement communal prévoyant des zones prioritaires tout en laissant la possibilité de mettre des antennes dans les autres zones en cas de besoin a également été considéré comme admissible (TF 1C_167/2018 du 8 janvier 2019 consid. 2).

c) En l'espèce, l'initiative intitulée "Pour un électrosmog contrôlé à Etagnières" vise à introduire un article 59bis nouveau dans le Règlement communal sur les constructions et l'aménagement du territoire, l'article 59 traitant de l'artisanat gênant. Son alinéa 1, qui interdit toute installation de stations et antennes de communication mobile dans un rayon de 600 mètres à compter d'un carrefour situé au centre du village, couvre un périmètre qui s'étend sur l'essentiel du territoire bâti de la commune. Il ne prévoit aucune distinction selon la zone concernée, soit les six zones, complétées par l'aire forestière, prévues par le règlement communal. De plus l'alinéa 2 interdit toute installation de stations et antennes à moins de 300 mètres de l'habitation la plus proche colloquée en zone à bâtir. Cet alinéa rend ainsi impossible l'installation de mât et antenne en zone constructible en violation du principe de la séparation entre zone constructible et non constructible et de la jurisprudence fédérale. Enfin, l'alinéa 3 qui interdit toute installation sur un pylône de ligne électrique à haute tension étend encore l'interdiction à d'autres parties du territoire communal. Cet article constitue donc une planification négative très étendue, qui de facto exclut tout mât ou antenne de téléphonie mobile dans presque toute la zone constructible. Elle viole ainsi le droit fédéral en matière d'aménagement du territoire. Les recourant objectent certes que l'art. 3bis du règlement communal permet d'octroyer des dérogations. Cet article dispose en effet que des dérogations aux plans et à la réglementation y afférente peuvent être accordées par la municipalité pour autant que des motifs d'intérêt public ou des circonstances objectives le justifient, l'octroi de dérogations ne devant pas porter atteinte à un autre intérêt public ou à des intérêts prépondérants de tiers. Toutefois, le droit fédéral s'impose en tant que règle générale et les normes de droit supérieur ne sauraient être réduites au statut de régime exceptionnel par le biais d'une disposition de droit inférieur, en l'occurrence une disposition de règlement communal. Au demeurant, en faisant obstacle à l'implantation d'antennes et de stations de communications à l'intérieur de la zone constructible et sur les pylônes de ligne électrique à haute tension, l'initiative entrave de manière excessive l'activité des opérateurs qui se sont vu accorder une concession et qui ont, par ailleurs, l'obligation de fournir des prestations et de garantir un service de télécommunications universel, sûr et d'un prix abordable. Enfin, il ressort de l'argumentaire du Comité d'initiative que l'initiative a en réalité pour objet quasiment exclusif les dangers pour la santé ("Notre santé ne peut être mise en danger. Et tout particulièrement celle des

enfants ! ") liés à une technologie qui ne serait pas nécessaire, et que les initiants souhaitent privilégier la fibre optique. Or, les communes n'ont pas de compétence pour interdire la téléphonie mobile pour des raisons de santé publique, cette question étant, on l'a vu, réglée de manière exhaustive par la législation fédérale en matière de protection de l'environnement, plus particulièrement par l'ORNI. Elles ne peuvent non plus interdire ou rendre plus difficile l'internet mobile au profit du réseau des fibres optiques au vu de la LTC. Quant au moyen selon lequel la planification proposée serait également fondée sur d'autres motifs que ceux relevant de la santé, on constate que dans leur argumentaire, les initiants font valoir un enlaidissement du village; toutefois, une telle affirmation, qui n'est assortie d'aucune description ou explication, ne saurait justifier une planification telle que présentée dans la norme contestée. Il s'ensuit que l'initiative est contraire au droit fédéral, soit au droit de l'aménagement du territoire en combinaison avec le droit sur les télécommunications et le droit sur la protection de l'environnement. Les griefs des recourants ne peuvent dès lors qu'être rejetés.

E. 4

Les recourants font enfin grief à l'autorité intimée de ne pas avoir envisagé une invalidation seulement partielle du texte proposé. a) Selon la jurisprudence, même si la loi ne la prévoit pas expressément, la possibilité d'invalider seulement partiellement une initiative populaire découle du principe selon lequel une initiative doit être interprétée dans le sens le plus favorable aux initiants, selon l'adage *in dubio pro populo*. Elle apparaît également comme une concrétisation, en matière de droits populaires, du principe général de la proportionnalité (rappelé à l'art. 36 al. 3 Cst. en ce qui concerne les atteintes aux droits fondamentaux) qui veut que l'intervention étatique porte l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens, et que les décisions d'invalidation soient autant que possible limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants (ATF 134 I 172 consid. 2.1; 132 I 282 consid. 3.1; ATF 129 I 381 consid. 4a et les arrêts cités). Ainsi, lorsque seule une partie de l'initiative apparaît inadmissible, la partie restante peut subsister comme telle, pour autant qu'elle forme un tout cohérent, qu'elle puisse encore correspondre à la volonté des initiants et qu'elle respecte en soi le droit supérieur (ATF 134 I 172 consid. 2.1; 130 I 185 consid. 5; 125 I 227 consid. 4a et b et les arrêts cités). L'invalidité d'une partie de l'initiative ne doit entraîner celle du tout que si le texte ne peut être amputé sans être dénaturé (ATF 134 I 172 consid. 2.1; 128 I 190 consid.

E. 6

p. 203; 125 I 227 consid. 4 et les arrêts cités). b) En l'espèce, vu le caractère manifestement contraire au droit fédéral des différents alinéas de l'art. 59bis du règlement communal décrit ci-dessus, on ne voit pas quel élément pris isolément de la norme proposée pourrait faire l'objet d'une validation partielle de l'initiative. Les recourants ne formulent au demeurant aucune proposition à cet égard. Ce grief doit dès lors être rejeté. 5. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. L'arrêt est rendu sans frais, la procédure en matière de contentieux de l'exercice des droits politiques étant gratuite (art. 121a al. 1 LEDP, applicable à la procédure de recours selon les art. 123g ss LEDP; cf. à cet égard arrêts CCST.2017.0020 du 16 février 2018 consid. 6, CCST 2015.0007 du 11 novembre 2015 consid. 4 et CCST.2014.0001 du 3 juillet 2014 consid. 3). Il n'est pas alloué de dépens (art. 121a al. 4 LEDP).

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