

# VD\_OMNI CCST.2022.0002 vom 17. April 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-04-17, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_CCST.2022.0002](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2022.0002)

FR: VD\_OMNI CCST.2022.0002 du 17 avril 2023

IT: VD\_OMNI CCST.2022.0002 del 17 aprile 2023

## Regeste

MARLEVE-ROCHAT et consorts/Municipalité d'Etagnières | Confirmation de l'invalidation de l'initiative populaire communale intitulée "Pour une planification des installations de communication mobile à Etagnières". Une telle initiative, qui a pour objet l'introduction d'une nouvelle disposition dans le règlement communal sur les constructions et l'aménagement du territoire, fait partie des "autres cas" visés par l'art. 138 al. 2 LEDP et aurait dès lors dû être conçue en termes généraux (rappel de la jurisprudence CCST.2022.0001 et CCST.2022.0006 du 2 décembre 2022). L'ordre de priorité qu'elle prévoit est par ailleurs contraire à la jurisprudence relative à la séparation des zones constructibles et non constructibles, qui impose que les installations de téléphonie mobile doivent en priorité être aménagées en zone constructible. Recours rejeté. Recours au TF rejeté (arrêt 1C\_245/2023 du 14 mars 2024).

## Erwägungen

### E. 1

La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis. Conformément à l'art. 188 de la loi vaudoise du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; BLV 160.01), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et abrogeant la loi homonyme du 16 mai 1989, 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. 189 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'occurrence, les recourants sont tous électeurs dans la Commune d'Etagnières et membres du comité d'initiative. Leur qualité pour recourir est dès lors incontestable. Pour le surplus, le recours a été interjeté dans le délai de vingt jours prévu par l'art. 190 LEDP; il respecte par ailleurs les exigences formelles de l'art. 191 LEDP. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

### E. 2

a) L'art. 135 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. 136 LEDP, ne peuvent en revanche pas faire l'objet d'une demande d'initiative, contrairement au

principe de l'art. 135 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." 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. 137 al. 1 LEDP, règle qui correspond à l'art. 113 al. 1 LEDP pour l'initiative en matière cantonale; cf. aussi art. 80 al. 1 Cst-VD). S'agissant de la forme, l'art. 138 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; si elle porte sur l'adoption d'un règlement, elle peut être présentée sous forme d'un règlement rédigé de toutes pièces ou conçue en termes généraux; dans les autres cas, elle doit être conçue en termes généraux et énoncer les objectifs du projet. La Cour constitutionnelle a récemment précisé que les initiatives populaires communales portant sur la modification d'un plan d'affectation (éléments graphiques ou clauses réglementaires) faisaient partie des "autres cas" visés par l'art. 138 al. 2 LEDP, de sorte qu'elles devaient être conçues en termes généraux (arrêts CCST.2022.0001 du 2 décembre 2022 consid. 2d et CCST.2022.0006 du 2 décembre 2022 consid. 2b). 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. 113 LEDP, auquel renvoie l'art. 140 al. 4 LEDP).

### **E. 3**

Les recourants contestent que l'initiative litigieuse soit contraire au droit supérieur. Ils font valoir que le projet initial, dont l'invalidation a été confirmée, a été fondamentalement remanié pour être rendu compatible avec la jurisprudence du Tribunal fédéral. Ils relèvent notamment que, contrairement à ce que la municipalité a retenu, le projet litigieux n'aura pas pour conséquence que les installations de communication mobile devront s'implanter en priorité en zone agricole, soulignant que la première priorité prévue par l'initiative – hors du "périmètre central" – permet déjà l'implantation d'antennes en zone à bâtir. a) Le principe de la primauté du droit fédéral, inscrit à l'art. 49 al. 1 Cst., fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive ( ATF 146 II 309 consid. 4.1 et les références). 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. Elles peuvent ainsi influencer leur emplacement, pour autant que les limites découlant du droit fédéral sur les télécommunications et sur la protection de l'environnement soient respectées (ATF 142 I 26 consid. 4.2; 133 II 64 consid. 5.3). En vertu du droit fédéral, 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; ég. TF 1C\_371/2020 du 9 février 2021 concernant le projet "Pour un électrosmog contrôlé à Etagnières" consid. 3.2). Lorsque l'autorité cantonale ou communale décide d'établir une

planification pour les installations de téléphonie mobile, 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 et ne doivent en particulier pas avoir pour effet d'exclure presque complètement toute installation de téléphonie mobile en zone constructible (TF 1C\_371/2020 précité consid. 3.3; TF 1C\_318/2011 du

## **E. 8**

janvier 2019 consid. 2). Les réglementations en matière de construction et de planification applicables aux installations de téléphonie mobile ne peuvent toutefois 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\_318/2011 précité consid. 2). Elles ne peuvent en particulier 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 (art. 1er de la loi sur les télécommunications du 30 avril 1997 [LTC; RS 784.10]; ATF 142 I 26 consid. 4.2; 141 II 245 consid. 7.1 et 7.8; 138 II 173 consid. 6.3; ég. TF 1C\_49/2022 du 21 novembre 2022 consid. 3.2; TF 1C\_371/2020 précité consid. 3.3). La planification locale doit permettre à l'ensemble des opérateurs d'offrir leurs prestations. Elle doit en outre tenir compte des besoins futurs en prévoyant une marge suffisante pour les développements des techniques de télécommunications et pour satisfaire à l'évolution de la demande dans ce domaine, afin de permettre aux opérateurs d'adapter leur réseau aux changements de circonstances (TF 1C\_371/2020 précité consid. 3.4; TF 1C\_318/2011 précité consid. 5.2).

c) En l'espèce, l'initiative litigieuse vise à introduire dans le règlement communal sur les constructions et l'aménagement du territoire de la Commune d'Etagnières un nouvel article, ayant pour objet de réglementer l'implantation des antennes de téléphonie mobile à l'intérieur des zones du territoire communal en prévoyant un ordre de priorité.

Conformément à la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle rappelée ci-dessus (cf. supra consid. 2a), elle fait donc partie des "autres cas" visés par l'art. 138 al. 2 LEDP. Elle aurait dès lors dû être conçue en termes généraux. Le fait qu'elle n'a pas d'incidence sur le plan d'affectation en tant que tel, contrairement aux affaires ayant donné lieu aux arrêts CCST.2022.0001 et CCST.2022.0006 du 2 décembre 2022, n'est pas déterminant. La modification des clauses réglementaires d'un plan est en effet soumise à la même procédure, à savoir celle définie aux art. 34 ss de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11). Or c'est précisément parce que l'acceptation d'initiatives populaires communales en matière de planification (que la modification proposée porte sur les éléments graphiques du plan ou sur ses clauses réglementaires) rédigées de toutes pièces permettrait en quelque sorte de court-circuiter cette procédure, en empêchant notamment l'intervention de l'autorité cantonale responsable de l'aménagement du territoire au stade de l'examen préliminaire et de l'examen préalable, que la Cour constitutionnelle a considéré que de telles initiatives devaient être conçues en termes généraux (cf. arrêt CCST.2022.0001 précité 2d et 3; arrêt CCST.2022.0006 précité consid. 2b et 3). L'initiative litigieuse ne respecte pas cette exigence formelle. Il n'appartient pas à la Cour constitutionnelle de la reformuler afin d'en faire une initiative conçue en termes généraux. Pour ce motif déjà, l'invalidation prononcée par la municipalité doit être confirmée. Sur le fond, on relève que l'initiative litigieuse, même avec les remaniements prévus par rapport au projet initial de 2019, a toujours pour conséquence que les lieux d'implantation prioritaires pour les installations de téléphonie mobile sur le territoire

communal seraient en dehors de la zone à bâtir. Si les régimes en cascade sont admissibles, les secteurs en première priorité doivent cependant nécessairement être en zone constructible, comme la municipalité le souligne dans ses écritures, en se référant à l'arrêt TF 1C\_167/2018 du 8 janvier 2019. Or ce n'est pas ce que prévoit l'initiative litigieuse, avec une zone de première priorité couvrant pour l'essentiel des zones agricoles et forestières. L'ordre de priorité prévu est ainsi contraire à la jurisprudence relative à la séparation des zones constructibles et non constructibles, qui impose que les installations de téléphonie mobile doivent en priorité être aménagées en zone constructible. Pour ce motif également, l'invalidation de l'initiative litigieuse doit être confirmée. Il n'est ainsi pas nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés par les recourants. 4. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. L'arrêt est rendu sans frais, la procédure en matière de contentieux de l'exercice des droits politiques étant gratuite (cf. art. 179 al. 1 LEDP, applicable à la procédure de recours selon les art. 188 ss LEDP; cf., à cet égard, arrêt CCST.2022.0001 précité consid. 5; arrêt CCST.2022.0006 précité consid. 5). Il n'est pas alloué de dépens (cf. art. 179 al. 4 LEDP, applicable également à la procédure recours selon les art. 188 ss LEDP).

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