Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.22/2004/mks
1P.66/2004

Arrêt du 1er juillet 2004
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Féraud et Fonjallaz.
Greffier: M. Parmelin.

Parties
A._____ AG,
B._____,
recourants, représentés par Me Christophe Piguet, avocat,

contre

Commune de Gollion, 1124 Gollion,
intimée, représentée par Me Laurent Trivelli, avocat,
Département de la sécurité et de l'environnement du canton de Vaud, Service de l'environnement et de l'énergie, Les Croisettes, case postale 33,
1066 Epalinges,
Département de la sécurité et de l'environnement du canton de Vaud, Service de l'aménagement du territoire, Université 3, 1014 Lausanne,
Tribunal administratif du canton de Vaud, avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
installation d'antennes de téléphonie mobile en zone à bâtir,

recours de droit administratif et de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du
18 décembre 2003.

Faits:
A.
B._____ est propriétaire de la parcelle n°262 du registre foncier de la commune de Gollion. D'une surface de 15'223 mètres carrés, cette parcelle accueille divers bâtiments agricoles, dont un hangar attenant à un rural, flanqué de quatre silos d'une hauteur d'environ douze mètres, implantés en zone de dégagements et de verdure selon le plan partiel d'affectation du village approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 27 septembre 1995.
Le 3 avril 2003, A._____ AG a déposé une demande de permis de construire visant à installer un mât d'une hauteur de vingt mètres, supportant six antennes paraboliques et trois antennes directionnelles, ainsi qu'une armoire technique de 3,4 mètres sur 2,6, devant les silos édifiés sur la parcelle n°262. Soumis à l'enquête publique du 11 au 30 avril 2003, ce projet a suscité plus d'une centaine d'oppositions.
Par décision du 1er juillet 2003, la Municipalité de Gollion a refusé de délivrer le permis de construire sollicité.
Statuant par arrêt du 18 décembre 2003, le Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif) a rejeté le recours interjeté par B._____ et A._____ AG contre cette décision qu'il a confirmée. Il a considéré que les constructions projetées n'étaient pas conformes à l'affectation de la zone de dégagements et de verdure, telle que définie à l'art. 48 du règlement communal sur le plan général d'affectation et sur le plan

partiel d'affectation du village (RPPA), et qu'une dérogation n'entrait pas en considération.
B.
Contre cet arrêt, B._____ et A._____ AG ont formé un recours de droit administratif et un recours de droit public; à l'appui du recours de droit administratif, ils demandent au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt attaqué en ce sens que toutes les oppositions formées à l'encontre du projet sont levées et que le permis de construire est délivré; à titre subsidiaire, ils proposent d'annuler cet arrêt et de renvoyer le dossier à l'autorité cantonale de seconde instance ou à l'autorité communale de première instance pour nouvel examen et nouvelle décision dans le sens des considérants. Ils prétendent que l'impossibilité de construire des installations de téléphonie mobile sur le territoire communal à laquelle aboutit l'arrêt attaqué serait contraire au droit fédéral. Dans le cadre du recours de droit public, ils concluent à l'annulation de l'arrêt attaqué qui violerait, selon eux, les art. 8, 9, 27, 49 al. 1, 92, 94 al. 1 et 4, 95 al. 2 Cst. A titre de mesures d'instruction, ils sollicitent une inspection locale ainsi que la production des dossiers relatifs aux permis de construire des installations de téléphonie mobile délivrés à C._____ SA et à D._____ SA.
Le Tribunal administratif et la Commune de Gollion concluent au rejet des recours. Le Service de l'aménagement du territoire du canton de Vaud s'en remet à justice. Le Service de l'environnement et de l'énergie du canton de Vaud et l'Office fédéral du développement territorial ont renoncé à déposer des observations.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 129 I 185 consid. 1 p. 188; 129 II 225 consid. 1 p. 227 et la jurisprudence citée). Les recourants ont formé, dans une même écriture, un recours de droit public et un recours de droit administratif. Cette manière de procéder est admise par la jurisprudence; toutefois, en vertu de la règle de la subsidiarité du recours de droit public énoncée à l'art. 84 al. 2 OJ, il convient de vérifier en premier lieu la recevabilité du recours de droit administratif (ATF 128 II 13 consid. 1a p. 16; 126 I 97 consid. 1c p. 101).
1.1 Selon les art. 97 al. 1 et 98 let. g OJ, mis en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance et qui sont fondées sur le droit fédéral - ou qui auraient dû l'être - pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée. Le recours de droit administratif est aussi recevable contre les décisions cantonales fondées à la fois sur le droit fédéral et sur le droit cantonal dans la mesure où la violation de dispositions du droit fédéral directement applicables est en jeu (cf. art. 104 let. a OJ; ATF 127 II 1 consid. 2b/aa p. 3/4; 126 I 50 consid. 1 p. 52; 126 II 171 consid. 1a p. 173, 300 consid. 1a p. 301/302; 125 II 10 consid. 2a p. 13 et les arrêts cités). En revanche, c'est la voie du recours de droit public qui est ouverte contre des décisions fondées uniquement sur le droit cantonal et ne présentant aucun rapport de connexité avec l'application du droit fédéral (ATF 126 V 30 consid. 2 p. 32; 123 II 359 consid. 1a/aa p. 361). Pour que le recours de droit administratif soit recevable il ne suffit donc pas que, lors de l'application du droit cantonal autonome, une règle
de droit fédéral doive être observée ou doive également être appliquée. Encore faut-il que le droit public fédéral représente la base ou l'une des bases sur lesquelles repose la décision prise dans le cas particulier dans le domaine en cause (ATF 126 V 30 consid. 2 p. 32; 124 II 409 consid. 1d/dd p. 414 et la jurisprudence citée).
A teneur de l'art. 34 al. 1 et 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), le recours de droit administratif est recevable contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance sur la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir et sur des demandes de dérogation en vertu des art. 24 à 24d LAT. Les autres décisions prises en dernière instance cantonale, fondées sur la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, sont définitives sous réserve du recours de droit public.
1.2 En l'occurrence, nul ne conteste que la zone de dégagements et de verdure dans laquelle le mât d'antennes et l'armoire technique prendraient place appartient à la zone à bâtir, de sorte que l'art. 24 LAT n'entre pas en considération (ATF 116 Ib 377 consid. 2a p. 378). Par ailleurs, l'arrêt attaqué ne met pas en cause la compatibilité des installations avec l'ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI; RS 814.710), mais il nie leur conformité à la zone dans laquelle elles prendraient place, telle qu'elle est définie par le règlement communal sur le plan général d'affectation et sur le plan partiel d'affectation du village, et la possibilité d'octroyer une dérogation sur la base de la législation cantonale. L'arrêt attaqué se fonde ainsi exclusivement sur le droit public communal et cantonal, dont la violation doit être invoquée par le biais

du recours de droit public (cf. Urs Walker, Baubewilligung für Mobilfunkantennen: bundesrechtliche Grundlagen und ausgewählte Fragen, DC 2000, ch. 1.4.1, p. 7; Christian Bovet, Construction et télécommunications, in: Journée du droit de la construction 2001, p. 127/128). Les recourants prétendent certes que l'impossibilité d'ériger des antennes
de téléphonie mobile sur le territoire communal à laquelle conduirait l'arrêt attaqué n'est pas conforme au droit fédéral et, en particulier, à la loi fédérale sur les télécommunications (LTC; RS 784.10), qui vise à garantir aux particuliers et aux milieux économiques des services de télécommunication variés, avantageux, de qualité et concurrentiels, et aux principes généraux de l'aménagement du territoire définis à l'art. 1er LAT. Un tel grief ne peut être invoqué à l'appui d'un recours de droit administratif que si cette voie de droit est ouverte sur le fond en vertu des art. 34 al. 1 LAT et 97 al. 1 OJ, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence (ATF 125 II 10 consid. 2b p. 14 et les arrêts cités; cf. ATF 115 Ib 383 consid. 1a in fine p. 386). Il en va de même des griefs relatifs à une prétendue violation des droits constitutionnels, tels que la liberté économique ou le droit à l'égalité de traitement (ATF 125 II 1 consid. 2a p. 5; 123 II 8 consid. 2 p. 11; 122 II 373 consid. 1b p. 375; 122 IV 8 consid. 1b p. 11 et les arrêts cités). Seule la voie du recours de droit public est donc ouverte.

1.3 En leur qualité respective de requérante d'une autorisation de construire refusée en dernière instance cantonale et de propriétaire de la parcelle sur laquelle les installations litigieuses devraient être érigées, A._____ AG et B._____ ont qualité pour agir en vertu de l'art. 88 OJ. Les autres conditions de recevabilité du recours de droit public sont pour le surplus remplies de sorte qu'il convient d'entrer en matière sur le fond.

2.

Les recourants ont sollicité à titre de mesures d'instruction la mise en oeuvre d'une inspection locale et la production des dossiers relatifs aux permis de construire des antennes de téléphonie mobile délivrés à C._____ SA et à D._____ SA.

Les plans, les photo-montages et les autres documents versés au dossier cantonal permettent de se faire une idée suffisamment précise de la dimension et de l'impact des constructions litigieuses. En outre, la question principale à résoudre est celle de savoir si l'affectation de la zone dans laquelle elles prendraient place exclut l'implantation d'équipements de téléphonie mobile. Il s'agit d'une question purement juridique dont la solution ne requiert pas une inspection locale. Pour les raisons évoquées au considérant 5.2 ci-dessous, une telle mesure ne s'impose pas plus afin de trancher le grief tiré d'une prétendue inégalité de traitement. Il en va de même de la demande tendant à la production des autorisations de construire accordées à d'autres opérateurs de téléphonie mobile. Au surplus, la Commune de Gollion a déposé spontanément à l'appui de sa réponse au recours une copie du permis de construire délivré le 21 juillet 1999 à D._____ SA pour l'installation d'une antenne dans le clocher de l'église, ainsi qu'un extrait de la feuille d'enquête et du plan de situation, de sorte que la demande est sans objet sur ce point.

3.

Les recourants prétendent que l'affectation de la zone, telle qu'elle est définie à l'art. 48 RPPA, ne s'opposerait pas à l'implantation d'un mât d'antennes de téléphonie mobile et d'une armoire technique. Ils dénoncent sur ce point une interprétation du droit communal arbitraire et contraire au droit fédéral.

3.1 Le Tribunal fédéral revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal sous l'angle de l'arbitraire (ATF 128 II 311 consid. 2.1 p. 315 et les arrêts cités). Il ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci se révèle insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, ou si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'interprétation défendue par la cour cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire même préférable (ATF 129 I 8 consid. 2.1 p. 9 et les arrêts cités). En outre, l'annulation de la décision attaquée ne se justifie que si celle-ci est arbitraire dans son résultat (ATF 129 I 173 consid. 3 p. 178), ce qu'il appartient aux recourants de démontrer (art. 90 al. 1 let. b OJ; ATF 124 I 247 consid. 5 p. 250).

3.2 Selon l'art. 48 RPPA, la zone de dégagements et de verdure est destinée au maintien d'une importante aire de dégagement des constructions, vergers, jardins, espaces de jeux, etc. (al. 1). De nouvelles constructions rurales (bâtiments d'exploitation ou logements pour l'exploitant) sont admises si les besoins d'une exploitation existante à proximité les justifient (al. 2). De petites constructions annexes telles que bûchers, cabanes de jardin, kiosques d'agrément, etc. à l'exclusion de surfaces de stationnement et de couverts à voitures sont autorisées (al. 3).

Le texte de cette disposition est clair. Seules sont admises dans la zone de dégagements et de verdure de nouvel-

les constructions rurales, dont les installations litigieuses ne font manifestement pas partie, ainsi que de petites constructions annexes; la liste de celles-ci n'est certes pas exhaustive, comme le soulignent les recourants, mais tant la Commune de Gollion que le Tribunal administratif pouvaient admettre de manière soutenable qu'un mât de vingt mètres de hauteur, muni de six antennes paraboliques et de trois antennes directionnelles, n'était pas comparable, par son ampleur et son impact dans le site, aux constructions citées comme exemples à l'art. 48 al. 3 RPPA et n'entrait pas dans la catégorie des petites constructions autorisées en annexe à une construction rurale. A titre de comparaison, on observera que les petites constructions admises en tant que dépendances de peu d'importance, au sens de l'art. 39 du règlement d'application de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions, ne peuvent pas dépasser trois mètres de hauteur. Pour le surplus, l'interprétation ainsi faite de la notion de petites constructions annexes autorisées en zone de dégagements et de verdure, selon l'art. 48 al. 3 RPPA,
ne revient pas à exclure les équipements de téléphonie mobile sur le territoire communal et ne conduit pas à un résultat contraire au droit fédéral; la Commune de Gollion ayant autorisé l'implantation d'installations du même type sur son territoire, force est d'admettre qu'une telle possibilité existe, contrairement à ce que les recourants soutiennent, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si les permis de construire ont été délivrés parce que ces installations ont été jugées conformes à la zone dans laquelle elles étaient édifiées ou moyennant l'octroi d'une dérogation.
4.
Les recourants s'en prennent également au refus de leur accorder une dérogation qu'ils tiennent pour contraire à l'art. 85 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) et au droit fédéral, en tant qu'il omettrait de prendre en considération les intérêts de la population et des milieux économiques à pouvoir bénéficier de services de télécommunication performants et concurrentiels.
4.1 Les dispositions exceptionnelles ou dérogatoires, telles que l'art. 85 LATC, ne doivent pas nécessairement être interprétées de manière restrictive, mais selon les méthodes d'interprétation ordinaires. Une dérogation importante peut ainsi se révéler indispensable pour éviter les effets rigoureux de la réglementation ordinaire (ATF 120 II 112 consid. 3d/aa p. 114; 118 Ia 175 consid. 2d p. 178/179; 108 Ia 74 consid. 4a p. 79 et les références citées). En tous les cas, la dérogation doit servir la loi ou, à tout le moins, les objectifs recherchés par celle-ci: l'autorisation exceptionnelle doit permettre d'adopter une solution reflétant l'intention présumée du législateur s'il avait été confronté au cas particulier. L'octroi d'une dérogation suppose une situation exceptionnelle et ne saurait devenir la règle, à défaut de quoi l'autorité compétente pour délivrer des permis de construire se substituerait au législateur cantonal ou communal par le biais de sa pratique dérogatoire (ATF 112 Ib 51 consid. 5 p. 53). Il implique une pesée entre les intérêts public et privés de tiers au respect des dispositions dont il s'agirait de s'écarter et les intérêts du propriétaire privé requérant l'octroi d'une dérogation, étant précisé que des
raisons purement économiques ou l'intention d'atteindre la meilleure solution architecturale, ou une utilisation optimale du terrain, ne suffisent pas à elles seules à conduire à l'octroi d'une dérogation (arrêt 1P.181/1997 du 23 juin 1997, consid. 4a traduit et publié in Pra 1998 n°35 p. 248 et les références citées).
4.2 En l'occurrence, l'implantation des équipements de téléphonie mobile à l'endroit litigieux répond à une pure question de convenance des recourants; ceux-ci n'invoquent à cet égard aucune situation exceptionnelle qui nécessiterait de déroger aux prescriptions relatives à la conformité de la zone; ils ne prétendent en particulier pas que le mât d'antennes devrait, pour des raisons techniques, impérativement être implanté à cet emplacement précis plutôt que sur une autre zone constructible du territoire communal ouverte à ce type de construction, mais ils se bornent à affirmer, sans toutefois le démontrer, qu'il ne pourrait prendre place dans aucune des zones à bâtir de la Commune de Gollion. Or, il est établi que celle-ci a autorisé à deux reprises l'implantation d'antennes de téléphonie mobile sur son territoire, dont l'une dans le clocher de l'église, en zone de constructions principales. On relèvera en outre qu'elle a proposé sans succès à A._____ AG d'autres emplacements pour accueillir les installations litigieuses, montrant ainsi qu'elle n'était pas opposée en principe à leur établissement. Pour le reste, l'intérêt public à assurer un service suffisant en matière de télécommunications dans toutes les régions du pays,
tel qu'il découle des art. 1er al. 1 et 2 LTC et 92 al. 2 Cst., n'impose pas l'octroi d'une dérogation dans le cas particulier, dès lors qu'il existe en principe d'autres possibilités d'implanter sur le territoire communal des installations du même genre propres à répondre à cet objectif. Dans ces conditions, la Municipalité de Gollion n'a pas fait preuve d'arbitraire ni abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant d'accorder une dérogation aux recourants.

4.3 On relèvera enfin que l'intérêt public à une couverture optimale du territoire ne saurait justifier une entorse aux règles de droit public communal relatives à la conformité de la zone, auxquelles les opérateurs de services de télécommunication doivent aussi se soumettre (cf. ATF 92 I 210 consid. 5 à 7 p. 210-212; Jürg Spahn, La force obligatoire du droit cantonal et communal en matière de police des constructions ansi que des prescriptions fédérales en matière d'aménagement du territoire à l'égard de la Confédération, Berne 1977, p. 11 ss, spéc. p. 43; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, ch. 499, p. 223). Une pesée globale des intérêts, comme le prévoit l'art. 24 LAT, n'entre en effet pas en ligne de compte lorsque, comme en l'espèce, l'installation litigieuse prend place en zone à bâtir (arrêt 1A.140/2003 du 18 mars 2004 consid. 3.1; arrêt 1A.264/2000 du 24 septembre 2002 consid. 9.4 paru au DEP 2002 p. 778); les fournisseurs de services de télécommunication ne peuvent ainsi prétendre réaliser des équipements de téléphonie mobile sur n'importe quelle partie du territoire d'une commune sous prétexte qu'ils seraient propres à répondre aux objectifs
poursuivis par la loi fédérale sur les télécommunications ou la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Enfin, dans la mesure où il existe des possibilités concrètes de réaliser les installations litigieuses sur le territoire communal, on ne voit pas en quoi l'arrêt attaqué porterait atteinte à la liberté économique d'A._____ AG.
5.
Les recourants se plaignent enfin d'une inégalité de traitement par rapport à leurs concurrentes directes C._____ SA et D._____ SA, qui ont obtenu l'autorisation d'implanter une antenne de téléphonie mobile sur la commune de Gollion.
5.1 Il y a inégalité de traitement prohibée par l'art. 8 al. 1 Cst. lorsque, sans motifs sérieux, deux décisions soumettent deux situations de fait semblables à des règles juridiques différentes; les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 130 I 65 consid. 3.6 p. 70 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence toutefois, le principe de la légalité de l'activité administrative prime celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi, lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas (ATF 126 V 390 consid. 6a p. 392; 124 IV 44 consid. 2c p. 47). Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut ainsi prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (ATF 127 I 1 consid. 3a p. 2/
3) et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose (ATF 123 II 248 consid. 3c p. 254).
5.2 Les recourants ne donnent aucune indication précise quant aux cas qu'ils citent. Ils ne prétendent en particulier pas que les installations de téléphonie mobile dont la Commune de Gollion aurait autorisé l'implantation sur son territoire se trouveraient dans la même zone du plan partiel d'affectation du village et que l'art. 48 al. 3 RPPA leur serait applicable. En l'absence de ces précisions que les recourants auraient dû fournir, il est impossible de vérifier le bien-fondé de leurs affirmations. Quoi qu'il en soit, il ressort des pièces produites par la Commune de Gollion à l'appui de ses observations que celle-ci a accordé à D._____ SA l'autorisation d'installer une antenne dans le clocher de l'église, classée en zone des constructions principales selon le plan partiel d'affectation du village. Quant à l'antenne de C._____ SA, elle est érigée en dehors du périmètre du plan partiel d'affectation du village, de sorte que l'art. 48 RPPA ne lui était pas applicable. La situation des recourants n'est donc pas comparable, en fait et en droit, à celle de ses concurrentes, de sorte que la différence de traitement à laquelle ils ont été soumis peut objectivement se justifier. Au demeurant, les recourants ne sauraient de toute
manière prétendre, sur le vu de la jurisprudence qui vient d'être rappelée, à un traitement égal dans l'illégalité.
6.
Le recours doit par conséquent être rejeté dans la mesure où il est recevable, aux frais des recourants qui succombent (art. 156 al. 1 OJ). Ces derniers verseront une indemnité de dépens à l'intimée qui ne dispose pas de l'infrastructure nécessaire pour procéder sans l'assistance d'un mandataire extérieur (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours de droit administratif est irrecevable.

2.
Le recours de droit public est rejeté dans la mesure où il est recevable.
3.
Un émolument judiciaire de 4’000 fr. est mis à la charge des recourants.
4.
Une indemnité de 2’000 fr. est allouée à la Commune de Gollion à titre de dépens, à la charge des recourants, solidairement entre eux.
5.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties, au Service de l’environnement et de l’énergie et au Service de l’aménagement du territoire du Département de la sécurité et de l’environnement du canton de Vaud, au Tribunal administratif du canton de Vaud, ainsi qu’à l’Office fédéral du développement territorial.
Lausanne, le 1er juillet 2004
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: