Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.402/2006 /col

Séance du 6 mars 2007
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président, Aemisegger, Aeschlimann, Reeb et Fonjallaz.
Greffier: M. Parmelin.

Parties
Municipalité de Lausanne,
recourante, représentée par Me Leila Roussianos, avocate,

contre

TDC Suisse SA,
intimée, représentée par Me Christophe Piguet, avocat,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne,
Abbaye de l'Arc, Association,
partie intéressée, représentée par Me Jean-Claude Mathey, avocat,

Objet
autorisation de construire une antenne de téléphonie mobile en zone à bâtir,

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 6 juin 2006.

Faits:
A.
La société Fassbind SA est propriétaire de la parcelle n°5'884 du registre foncier de la commune de Lausanne. Cette parcelle de 1'113 mètres carrés accueille l'hôtel Alpha Palmiers, au n°34 de la rue du Petit-Chêne. Elle est inclue dans le périmètre du plan d'extension n°585 concernant les terrains compris entre la rue du Petit-Chêne, le chemin de Mornex, le chemin privé des Charmettes et le chemin privé dit de Richemont, approuvé le 26 juillet 1978 par le Conseil d'Etat du canton de Vaud, et du plan partiel d'affectation n°662, äddenda au plan d'extension n°585, approuvé par cette même autorité le 18 juin 1993.
Le 23 mai 2005, TDC Suisse SA a requis l'autorisation d'installer sur le toit de l'hôtel Alpha Palmiers un mât d'environ 4,70 mètres de hauteur, supportant deux antennes de téléphonie mobile de quelque 1,30 mètre de hauteur chacune, ainsi qu'une antenne de transmission de 25 centimètres sur 25 centimètres fixée sur un support métallique cylindrique d'environ 90 centimètres de hauteur, les installations techniques devant prendre place à l'intérieur d'un local préexistant.
Soumis à l'enquête publique du 24 juin au 14 juillet 2005, ce projet a suscité trois oppositions, dont celle de l'Abbaye de l'Arc, Association, propriétaire de la parcelle n°5'869, qui invoquait la non-conformité des installations au plan partiel d'affectation et à une servitude de droit privé limitant la hauteur des constructions sur la parcelle n°5'884 à la cote 482,75. Les préavis et autres décisions des services cantonaux concernés par le projet ont été communiqués le 17 août 2005 à la Municipalité de Lausanne par la Centrale des autorisations du Département des infrastructures du canton de Vaud. Le Service cantonal de l'environnement et de l'énergie a notamment émis un préavis favorable, après s'être assuré du respect des exigences de l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant du 23 décembre 1999.
Par décision du 1er novembre 2005, la Municipalité de Lausanne a refusé de délivrer le permis de construire

sollicité car les installations de téléphonie mobile ne faisaient pas partie des éléments admis en toiture en tant que superstructures selon l'art. 7 du règlement du plan d'extension n°585 dans sa teneur modifiée par le plan partiel d'affectation n°662.
Au terme d'un arrêt rendu le 6 juin 2006 sur recours de TDC Suisse SA, le Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif ou la cour cantonale) a annulé cette décision et retourné le dossier à la Municipalité de Lausanne afin qu'elle délivre le permis de construire sollicité.
B.
Agissant par la voie du recours de droit public, la Municipalité de Lausanne demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt qu'elle tient pour arbitraire et contraire à son autonomie.
Le Tribunal administratif et TDC Suisse SA concluent au rejet du recours. L'Abbaye de l'Arc, Association, a renoncé à déposer des observations.
C.
Par ordonnance du 31 août 2006, le Président de la Ire Cour de droit public a admis la requête d'effet suspensif présentée par la recourante.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
La décision attaquée ayant été rendue avant le 1er janvier 2007, la loi fédérale d'organisation judiciaire du 26 décembre 1943 (OJ) demeure applicable à la présente procédure (art. 132 de la loi sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005; RS 173.110).
2.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours dont il est saisi (ATF 131 II 58 consid. 1 p. 60 et les arrêts cités).
2.1 En vertu de l'art. 34 al. 1 et 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), seule la voie du recours de droit public est ouverte contre une décision prise en dernière instance cantonale et autorisant sur recours la construction d'installations de téléphonie mobile en zone à bâtir, dans la mesure où la recourante se plaint exclusivement d'une violation de son autonomie protégée par le droit constitutionnel fédéral et d'une application arbitraire de règles communales et cantonales de police des constructions (cf. arrêt 1A.22/2004 du 1er juillet 2004 consid. 1.2 et les références citées).
2.2 La Municipalité a la faculté de présenter un recours de droit public fondé sur la violation de l'autonomie communale pour le compte de la commune, mais elle ne peut en revanche recourir en son propre nom (arrêt 1P.77/1999 du 5 mars 1999 reproduit in RDAT 1999 II n. 48 p. 166; Markus Dill, Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, thèse Berne 1996, p. 134). Dans la lettre d'accompagnement au recours, qui n'a pas été transmise à l'intimée, le conseil de la recourante déclare expressément agir pour la Commune de Lausanne, représentée par sa Municipalité. Le recours est donc recevable alors même qu'il émane formellement de l'organe exécutif communal (cf. arrêt 2P.137/2005 du 17 octobre 2005).
2.3 Une commune a qualité pour agir par la voie du recours de droit public en invoquant une violation de son autonomie garantie à l'art. 189 al. 1 let. c Cst. lorsque la décision attaquée l'atteint en tant que détentrice de la puissance publique. C'est en cette qualité que la Commune de Lausanne a pris, par l'intermédiaire de sa Municipalité, la décision du 1er novembre 2005 annulée sur recours par le Tribunal administratif. Le recours est donc recevable à cet égard. Au demeurant, déterminer si, dans un domaine juridique particulier, une commune jouit effectivement d'une autonomie n'est pas une question de recevabilité, mais constitue l'objet d'une appréciation au fond (ATF 128 I 3 consid. 1c p. 7).
2.4 L'arrêt attaqué, qui est une décision de renvoi à une autorité inférieure, a un caractère incident. L'affaire a cependant été renvoyée à la commune recourante elle-même, afin qu'elle délivre à l'intimée le permis de construire sollicité. En pareil cas, la jurisprudence admet qu'il peut en résulter un préjudice irréparable, au sens de l'art. 87 al. 2 OJ, pour la commune qui doit se soumettre aux injonctions du Tribunal administratif sans pouvoir ensuite attaquer la nouvelle décision qu'elle est tenue de rendre (ATF 129 I 313 consid. 3.3 p. 317 et les arrêts cités). Le recours de droit public est donc recevable de ce point de vue. Les autres conditions de recevabilité de cette voie de droit étant remplies, il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.
3.
L'art. 50 al. 1 Cst. garantit l'autonomie communale dans les limites du droit cantonal. Selon la jurisprudence, une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas

de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision appréciable (ATF 129 I 410 consid. 2.1 p. 412). Les communes vaudoises disposent d'une autonomie maintes fois reconnue en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions (cf. notamment ATF 108 Ia 74 consid. 2b p. 76/77), en particulier lorsqu'il s'agit de savoir si une construction ou une installation est de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue (ATF 115 Ia 114 consid. 3d p. 118/119, 363 consid. 3b p. 367; arrêt P.265/1985 du 16 avril 1986 consid. 3 paru in RDAF 1987 p. 155). La Commune de Lausanne peut ainsi se prévaloir d'une autonomie protégée dans l'application de l'art. 7 du règlement du plan d'extension n°585 dans sa teneur modifiée par le plan partiel d'affectation n°662 (ci-après: le règlement), et de la clause générale d'esthétique exprimée à l'art. 86 de la loi cantonale sur
l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) et à l'art. 10 al. 1 dudit règlement.
4.
La recourante reproche au Tribunal administratif d'avoir violé son autonomie en donnant une interprétation insoutenable de l'art. 7 du règlement.
4.1 Le Tribunal fédéral revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal, respectivement du droit communal, sous l'angle de l'arbitraire. 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 132 I 13 consid. 5.1 p. 17).
L'art. 7 du règlement prévoit que les superstructures des bâtiments A3, A4, A5, D1, D2 et D3 ne pourront comporter que des souches de cheminées, des canaux de ventilation, des trappes d'escaliers, des éclairages zénithaux, des puits de lumière et d'aération, ainsi que des poulies de renvoi d'ascenseurs, à l'exclusion de toute grosse machinerie. Elles seront traitées d'une manière esthétiquement satisfaisante et pourront dépasser les cotes d'altitude maximales prescrites. Elles feront l'objet d'études spéciales établies d'entente avec la Municipalité.
4.2 En l'espèce, la cour cantonale a considéré que les installations projetées sur le toit de l'hôtel Alpha Palmiers, correspondant au bâtiment A4 du plan d'extension n°585, n'étaient ni des bâtiments ni des superstructures, faute de lien fonctionnel avec le bâtiment sur lequel elles devaient prendre place, et qu'elles n'étaient dès lors pas visées par cette disposition. Il s'agirait d'installations d'équipement, comparables à un éclairage public ou aux cabines de transformation des services industriels, au sujet desquels ni le plan d'extension n°585 ni son addenda ne contiennent de réglementation. Pour la recourante, cette interprétation serait contraire au texte clair de l'art. 7 du règlement qui prohibe les superstructures en toiture à l'exception de celles nécessaires pour la vie de la maison, ce qui ne serait pas le cas des antennes de téléphonie mobile. Elle méconnaîtrait en outre grossièrement le but de cette disposition qui consiste à prévenir l'enlaidissement supplémentaire du quartier en proscrivant la construction en toiture de toutes nouvelles installations techniques non indispensables à la vie des habitants de chacun des bâtiments déjà édifiés dans le périmètre du plan.
4.3 L'art. 7 du règlement ne donne aucune indication sur ce qu'il convient d'entendre par le terme de superstructures, mais se borne à énumérer les installations susceptibles d'y être accueillies ou l'usage qui peut en être fait. On cherche également en vain une définition de la superstructure dans le règlement général sur les constructions de la commune de Lausanne. Le Tribunal administratif a estimé qu'en l'absence de lien fonctionnel avec le bâtiment sur lequel elles prendraient place, les antennes de téléphonie mobile litigieuses ne constituaient pas des superstructures et n'entraient pas dans le champ d'application de cette disposition; il s'est référé à un arrêt rendu le 6 septembre 2005 dans la cause TA AC.2004.0176, concernant la commune de Nyon, dans lequel il a considéré comme telles les constructions ou installations prévues en toiture ïécessaires au bon fonctionnement des installations techniques de l'immeuble·. Cette définition de la notion de superstructures permet l'implantation en toiture d'installations qui, suivant leurs dimensions, sont susceptibles de porter atteinte au caractère et à l'esthétique des lieux que l'art. 7 du règlement tend à préserver en limitant les constructions admissibles sur le toit des
immeubles inscrits dans le périmètre du plan. Elle revient en fait à accorder aux antennes de téléphonie mobile une situation privilégiée par rapport aux autres installations sur un espace que le législateur communal a entendu n'ouvrir à la construction qu'à des conditions particulières. En ce sens, il est douteux que l'arrêt

attaqué, tel qu'il est motivé, résiste sur ce point au grief d'arbitraire. Il n'y a cependant pas lieu d'examiner si l'interprétation retenue par la Municipalité de Lausanne est préférable. Pour qu'une décision soit annulée, elle doit être insoutenable non seulement dans sa motivation, mais également dans son résultat (ATF 132 III 209 consid. 2.1 p. 211 et la jurisprudence citée). En l'absence d'une définition claire de la superstructure, une interdiction absolue des antennes de téléphonie mobile fondée sur l'art. 7 du règlement au motif qu'elles ne sont pas nécessaires à la vie de ses habitants n'est guère plus soutenable; à tout le moins, elle devrait être clairement prévue. L'admissibilité de ce type d'installations dépend en définitive de leur adéquation avec le but poursuivi par cette disposition, qui consiste à préserver la vue dominante depuis les immeubles de Montbenon ou du Grand-Chêne. Cet examen se
recoupe ainsi avec celui qui devait être fait en application des art. 86 LATC et 10 du règlement.
4.4 Aux termes de cette première disposition, 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. 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. L'art. 10 du règlement dispose que la Municipalité est en droit de refuser tout projet dont la conception ou l'architecture ne s'accorderait pas avec celle des bâtiments voisins maintenus. Il n'y a pas lieu d'examiner si cette norme va plus loin que l'art. 86 LATC, car la cour cantonale pouvait sans faire preuve d'arbitraire retenir qu'un refus de l'autorisation de construire fondé sur l'une ou l'autre de ces dispositions ne se justifiait pas.
4.5 Les clauses d'esthétique contenues aux art. 86 LATC et 10 al. 1 du règlement sont très larges du point de vue des objets protégés et de l'atteinte justifiant l'intervention du pouvoir étatique. Cela ne signifie toutefois pas qu'elles permettraient à l'autorité de les invoquer pour sauvegarder des objets ou des sites qui n'ont aucune valeur esthétique contre des atteintes dépourvues de portée (ATF 115 Ia 114 consid. 3d p. 119, 363 consid. 3a p. 366, 370 consid. 4a p. 376; cf. art. 36 al. 4 Cst.). Une intervention de l'autorité communale ou cantonale sur la base de l'art. 86 LATC ou de dispositions communales de portée analogue ne peut s'inscrire que dans la ligne tracée par la loi elle-même et par les règlements communaux. Elle 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 (ATF 101 Ia 213 consid. 6c p. 222; Didier von Reding, Mesures de protection des sites construits et qualité du milieu bâti, in: Territoire & environnement, décembre 2002, p. 46; Beat Zumstein, Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts, thèse Saint-Gall 2001, p. 151/152). La question de l'intégration d'une
construction ou d'une installation à l'environnement bâti ne doit pas être résolue en fonction du sentiment subjectif de l'autorité, mais selon des critères objectifs et systématiques; en tous les cas, l'autorité compétente doit indiquer les raisons pour lesquelles elle considère qu'une construction ou une installation serait de nature à enlaidir le site (ATF 115 Ia 363 consid. 3b p. 367, 370 consid. 3 p. 373; 114 Ia 343 consid. 4b p. 345; 100 Ia 82 consid. 5 p. 87/88; 89 I 464 consid. 4b p. 474 et les arrêts cités).
4.6 La cour cantonale a estimé que l'objectif de protection recherché par la planification communale, consistant notamment à préserver la vue dominante depuis les immeubles de Montbenon ou du Grand-Chêne, n'était en rien compromis par la réalisation des installations contestées. L'inspection locale à laquelle elle a procédé lui a permis de constater que l'emplacement choisi sur le toit de l'hôtel Alpha Palmiers était particulièrement approprié. Les installations techniques prendront place dans un local préexistant et passeront de ce fait inaperçues. Le mât d'antennes sera fixé directement contre la façade de ce local, qu'il surmontera d'environ 2,20 mètres, ce qui en réduira l'impact visuel. Quant à l'antenne de transmission, elle aura des dimensions modestes qui permettront son intégration. Par ailleurs, les deux antennes ne porteront nullement atteinte au paysage urbain environnant, composé d'autres installations du même genre, comme en atteste la photomontage figurant au dossier. La cour cantonale se réfère plus particulièrement à la présence, sur le toit de l'immeuble situé juste en face de l'hôtel, d'une sirène d'une hauteur nettement plus élevée, plus marquante visuellement que les équipements litigieux, ou encore à celle
des deux grosses antennes paraboliques installées en toiture de l'immeuble sis sur la parcelle n°5'853. La recourante ne prétend pas que ces faits auraient été établis de manière inexacte ou incomplète. Elle se borne à soutenir qu'il suffirait que les antennes litigieuses contribuent à enlaidir le quartier pour qu'elle puisse s'y opposer en se fondant sur la clause d'esthétique. Ce faisant, elle perd de vue que la question de l'intégration au site d'une installation doit faire l'objet d'un examen attentif et que l'atteinte soit clairement établie pour refuser

un projet en tout point conforme à la réglementation de la zone. La cour cantonale pouvait admettre que cette condition n'était pas réalisée compte tenu de l'environnement actuel, des dimensions réduites des antennes de téléphonie mobile et de leur emplacement judicieusement choisi sur le toit de l'hôtel.
4.7 En définitive, l'implantation des installations litigieuses sur le toit de l'hôtel Alpha Palmiers ne se heurte à aucun obstacle qui découlerait de la clause d'esthétique contenue aux art. 86 LATC ou aux art. 7 et 10 du règlement.
5.
La recourante s'en prend enfin à l'appréciation de la cour cantonale suivant laquelle l'interdiction faite à l'intimée d'installer des antennes de téléphonie mobile sur la toiture de l'hôtel Alpha Palmiers l'obligerait à choisir d'autres implantations qui pourraient s'avérer nettement plus préjudiciables aux habitants des bâtiments concernés et, de manière plus générale, à l'environnement. Cette appréciation ne reposerait, selon elle, sur aucune analyse comparative objectivement vérifiable et constituerait de ce fait un déni de justice formel. S'il est vrai que le Tribunal administratif n'a pas particulièrement étayé ces affirmations, il s'agit toutefois d'une motivation additionnelle à celle retenue ci-dessus et qui a justifié l'admission du recours de TDC Suisse SA. A supposer que l'arrêt attaqué soit insuffisamment motivé sur ce point, ce vice ne saurait entraîner son annulation.
6.
Le recours doit par conséquent être rejeté dans la mesure où il est recevable. La recourante, qui succombe, est dispensée des frais judiciaires (art. 156 al. 2 OJ); elle versera en revanche une indemnité de dépens à l'intimée, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.
3.
Une indemnité de 2'000 fr. est allouée à l'intimée à titre de dépens, à la charge de la Commune de Lausanne.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties et au Tribunal administratif du canton de Vaud.
Lausanne, le 6 mars 2007
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: