

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



1C 245/2023

Arrêt du 14 mars 2024

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Chaix et Haag,
Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure

1. A.A. _____,
2. B.A. _____,
3. C. _____,
4. D. _____,
5. E. _____,
6. F. _____,
7. G. _____,
8. H.H. _____,
9. I.H. _____,
10. J. _____,

tous représentés par Me Yves Nicole, avocat,
recourants,

contre

Municipalité d'Etagnières,
rue de Bourg 2, 1037 Etagnières,
représentée par Me Luc Pittet, avocat,

Objet

Initiative populaire communale "Pour une planification des installations de communication mobile à Etagnières";

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton
de Vaud, Cour constitutionnelle, du 17 avril 2023 (CCST.2022.0002).

Faits :

A.

Le 9 septembre 2019, un comité d'initiative constitué d'électeurs dans la Commune d'Etagnières a déposé un projet d'initiative populaire communale intitulée "Pour un électrosmog contrôlé à Etagnières" et portant sur l'adjonction d'un art. 59bis au Règlement communal sur les constructions et l'aménagement du territoire du 5 septembre 1986 (RCCAT), ainsi rédigé:

¹ Toute installation de stations et antennes de communication mobile est interdite dans un rayon de 600 m à compter du carrefour de la route cantonale au centre du village d'Etagnières, (CH 1903+/LV95, coord. du centre (m) : 2536740, 1161345).

² Toute installation de stations et antennes de communication mobile ne respectant pas une distance de 300 m au minimum de l'habitation la plus proche colloquée en zone à bâtir (zone villa, zone village, plan de quartier d'habitation) est interdite.

³ Toute installation de stations et antennes de communication mobile sur un pylône de ligne électrique à haute tension est interdite.

Par décision du 3 décembre 2019, la municipalité a invalidé cette initiative, considérant qu'elle contrevenait au droit fédéral. Cette décision a été confirmée par la Cour constitutionnelle du canton de Vaud (arrêt du 26 mai 2020), puis par le Tribunal fédéral (arrêt [1C_371/2020](#) du 9 février 2021). Le Tribunal fédéral a notamment considéré que la zone d'exclusion s'étendait à l'ensemble de la zone à bâtir du territoire communal, ce qui n'était pas admissible au regard du droit fédéral. L'installation d'antennes ne serait pratiquement possible que dans la zone agricole entourant le village, à une certaine distance de celui-ci, ce qui contreviendrait à l'art. 24 let. a LAT.

B.

Le 21 février 2022, un nouveau projet d'initiative communale a été déposé, intitulé "Pour une planification des installations de communication mobile à Etagnières". Le texte, rédigé de toutes pièces, porte également sur l'introduction d'un art. 59bis RCCAT, ainsi formulé:

¹ Les installations de stations et antennes de communication mobile visuellement reconnaissables en tant que telles, ne sont autorisées qu'en fonction des priorités fixées dans le présent article. Un emplacement est uniquement autorisé dans une zone de priorité suivante si un emplacement dans une zone de priorité précédente se révèle irréalisable, notamment pour raison technique démontrée.

² 1ère priorité: indépendamment de la zone, tout le territoire communal à l'exception du périmètre central. Le périmètre central comprend la portion du territoire se trouvant dans un rayon de 500 mètres à compter du carrefour de la route cantonale au centre du village d'Etagnières, (CH 1903+/LV95, coord. du centre (m) : 2536740, 1161330).

³ A l'intérieur du périmètre central:

2ème priorité: zone artisanale et de petite industrie.

3ème priorité: aires de construction des plans d'affectation dont l'affectation est destinée exclusivement aux constructions, installations et aménagements en relation avec une activité professionnelle de type industriel, artisanal ou commercial.

⁴ Les opérateurs d'antennes de téléphonie mobile visuellement perceptibles doivent démontrer au cas par cas qu'aucun emplacement n'est disponible dans les zones de priorité supérieure (6 s'entend ici comme la priorité la plus faible).

Si un opérateur apporte la preuve, examinée et validée par un expert externe aux frais du constructeur, qu'en raison de conditions techniques un site en dehors de ceux prévus par les trois premières priorités s'avère indispensable, l'installation de stations et antennes de communication mobile est alors autorisée selon les priorités suivantes:

4ème priorité: zone du village ainsi que plans d'affectation d'habitation permettant une activité professionnelle artisanale ou commerciale.

5ème priorité: zone agricole comportant déjà des constructions.

6ème priorité: autres zones et plans d'affectations (zone des villas, zones d'installations (para-) publiques).

⁵ Les installations permises par les priorités 4 et 6 ne doivent desservir que le quartier dans lequel elles sont implantées.

⁶ Les dimensions et notamment la hauteur des antennes de téléphonie mobile ne doivent pas dépasser ce qui est objectivement nécessaire à leur fonction.

Selon le comité d'initiative, le but de l'initiative n'était pas "d'exclure toute installation de communication mobile sur le territoire d'Etagnières mais de permettre que l'implantation de telles installations soit réglementée et d'éviter notamment que les antennes prolifèrent de manière anarchique et dommageable sur le territoire communal".

Le 12 mars 2022, la municipalité a à nouveau exprimé des doutes sur la compatibilité du projet d'initiative avec le droit supérieur. Le 21 mars 2022, le comité d'initiative a affirmé qu'à son sens, le

nouveau texte proposé était conforme au droit supérieur et qu'il répondait notamment aux griefs qui avaient été formulés à l'encontre du projet précédent.

Par décision du 25 mai 2022, la municipalité a constaté l'invalidité du projet d'initiative "Pour une planification des installations de communication mobile à Etagnières", considérant que celle-ci était contraire à la jurisprudence prévoyant que les installations de téléphonie mobile doivent en priorité être aménagées en zone constructible. Une invalidation partielle du texte proposé n'était selon elle pas envisageable.

C.

Par arrêt du 17 avril 2023, la Cour constitutionnelle a rejeté le recours formé par A.A. _____ et neuf consorts (tous membres du comité d'initiative) et a confirmé la décision municipale du 25 mai 2022. S'agissant d'une initiative portant sur une clause d'affectation, elle devait selon le droit cantonal être conçue en termes généraux. En outre, l'initiative prévoyait des lieux d'implantation prioritaires hors de la zone à bâtir alors que, dans le cadre d'un système en cascade, les secteurs de première priorité devaient nécessairement se trouver en zone constructible.

D.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A.A. _____ et neuf consorts demandent au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt en ce sens que le recours cantonal est admis et l'initiative "Pour une planification des installations de téléphonie mobile à Etagnières" est validée. Subsidièrement, ils concluent au renvoi de la cause à la Cour constitutionnelle pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

La cour cantonale renonce à présenter des observations et se réfère à son arrêt. La Municipalité d'Etagnières conclut au rejet du recours. Les recourants ont ensuite maintenu leurs conclusions.

Considérant en droit :

1.

Selon l'art. 82 let. c LTF, le Tribunal fédéral connaît des recours qui concernent le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires. Cette disposition permet de recourir contre l'ensemble des actes affectant les droits politiques, y compris au niveau communal. Le recours en matière de droits politiques permet en particulier au citoyen de se plaindre de ce qu'une initiative populaire a été indûment soustraite au scrutin populaire, parce qu'elle a été déclarée totalement ou partiellement invalide par l'autorité chargée de cet examen (ATF 128 I 190 consid. 1.1; cf. ATF 134 I 172 consid. 1).

La qualité pour recourir dans le domaine des droits politiques appartient à toute personne disposant du droit de vote dans l'affaire en cause (art. 89 al. 3 LTF), même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 130 I 290 consid. 1). La qualité pour agir des recourants, tous électeurs dans la commune et membres du comité d'initiative, est ainsi indiscutable. Pour le surplus, le recours est formé en temps utile contre un arrêt rendu en dernière instance cantonale (art. 88 al. 1 let. a LTF), de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

2.

Les recourants relèvent incidemment que la Municipalité aurait appliqué les art. 90a et 106a al. 2bis de la loi cantonale sur l'exercice des droits politiques (aLEDP, RS/VD 160.01) alors que ces dispositions n'étaient plus en vigueur, la nouvelle LEDP étant entrée en vigueur le 1er janvier 2022. Par ailleurs, ils reprochent à la Cour constitutionnelle d'avoir rendu son arrêt dix mois après le dépôt du recours alors que le délai fixé à l'art. 193 al. 2 LEDP est de trois mois. Les recourants ne soutiennent toutefois pas que l'arrêt attaqué devrait être annulé pour ces motifs et n'élèvent pas de griefs formels à ce propos.

3.

Les recourants se plaignent d'une violation de l'art. 138 al. 1 LEDP. Ils estiment que l'initiative ne portait pas sur une modification de la planification, mais sur une simple modification du RCCAT. Dès lors, la jurisprudence cantonale exigeant que les initiatives modifiant directement des plans d'affectation soient conçues en termes généraux ne serait pas applicable. Cette question, que le Tribunal fédéral devrait examiner librement s'agissant d'une atteinte au contenu même des droits politiques (ATF 141 I 221 consid. 3.1), n'a pas à être résolue dans le cas d'espèce. En effet, comme

on le verra ci-dessous, le second motif retenu par la cour cantonale pour confirmer l'invalidation de l'initiative (soit la violation du droit fédéral) ne prête pas le flanc à la critique.

4.

Les recourants contestent que l'initiative soit contraire au droit supérieur. Ils relèvent que la volonté des initiants n'était pas d'imposer l'implantation des installations de téléphonie mobile en priorité en dehors de la zone à bâtir. Toutes les priorités fixées permettraient une implantation en zone constructible, y compris dans le "périmètre central". Par rapport à la précédente initiative, la réduction du rayon du périmètre central de 600 à 500 mètres et la suppression de la distance de 300 mètres par rapport aux habitations en zone à bâtir augmenterait sensiblement les surfaces à bâtir susceptibles d'accueillir de nouvelles installations. Ce n'est que si une implantation en zone constructible n'est pas possible qu'une construction serait envisageable hors zone, notamment sur les constructions existantes. Le système "en cascade" admis par la jurisprudence n'exigerait pas que les emplacements en zone à bâtir soient épuisés avant d'envisager une priorité en zone non constructible.

4.1. Selon l'art. 106b aLEDP, toute initiative doit respecter le droit supérieur (al. 1 let. a) ainsi que les principes d'unité de rang, de forme et de matière (al. 1 let. b). Ces principes sont repris à l'art. 137 LEDP. Selon l'art. 106m al. 1 let. a aLEDP (cf. art. 140 al. 4 LEDP), la municipalité constate la nullité des initiatives qui sont contraires au droit supérieur.

D'une manière générale, une initiative populaire, quelle que soit sa formulation, doit respecter les conditions matérielles qui lui sont imposées. Elle ne doit, en particulier, rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international. En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral ancré à l'art. 49 al. 1 Cst., les cantons et les communes ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit, 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 143 I 129 consid. 2.1 et les arrêts cités).

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 en premier lieu selon sa lettre. 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. 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 p. et les arrêts cités). 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. 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. Cela découle également du principe de la proportionnalité (art. 36 al. 2 et 3 Cst.), selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. Les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants. 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, comme en l'espèce, en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces sous la forme d'un acte normatif (ATF 143 I 129 consid. 2.2 p. et les arrêts cités).

4.2. 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 (ATF 138 II 173 consid. 5). Lorsque l'autorité cantonale ou communale décide d'établir une planification pour ce type d'installations, cette planification peut être positive, négative ou en cascade (ATF 141 II 245 consid. 2.1 p. 248). Les installations de téléphonie mobile peuvent en outre être soumises aux dispositions cantonales ou communales d'esthétique ou d'intégration (ATF 141 II 245, consid. 4.1 non publié). Ces normes doivent toutefois 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 (arrêt 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. 1er de la loi sur les télécommunications du 30 avril 1997

[LTC; RS 784.10]; ATF 141 II 245 consid. 7.1 et 7.8; 138 II 173 consid. 6.3; arrêts 1C_371/2020 du 9 février 2021 consid. 3.2; 1C_49/2015 du 9 décembre 2015 consid. 4).

4.3. En guise de première priorité, l'initiative mentionne l'ensemble du territoire communal indépendamment du type de zone, tout en définissant un périmètre d'exclusion dans un rayon de 500 mètres autour du centre du village dont les coordonnées sont précisément indiquées. Ce rayon est certes réduit par rapport à la première initiative communale (qui le fixait à 600 mètres), mais il couvre encore l'essentiel de la zone à bâtir communale, à l'exclusion d'une petite zone d'activités située au sud de celui-ci. Il en découle que l'installation d'antennes de téléphonie mobile ne serait pratiquement possible que dans la zone agricole et forestière entourant le village, à une certaine distance du centre de celui-ci. Dès lors que les antennes de téléphonies doivent, en vertu des principes rappelés ci-dessus, être prioritairement installées en zone constructible, un système prétendument en cascade telle que celui qui est instauré par l'initiative ne peut, comme première priorité, exclure la presque totalité de la zone constructible. En réplique, les recourants invoquent l'arrêt 1C_167/2018 du 8 janvier 2019, mais la réglementation en cascade qui était attaquée - et a été jugée conforme au droit fédéral - prévoyait l'implantation des installations de téléphonie mobile en priorité dans des zones constructibles, au contraire de ce que prévoit l'initiative. Tout autant que la précédente, l'initiative apparaît ainsi contraire au droit supérieur, de sorte que la décision d'invalidation ne viole pas les droits politiques.

5.

Le recours doit par conséquent être rejeté, aux frais des recourants qui succombent (art. 66 al. 1 LTF). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 fr., sont mis à la charge des recourants. Il n'est pas alloué de dépens.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des recourants et de la Municipalité d'Etagnières, ainsi qu'au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour constitutionnelle.

Lausanne, le 14 mars 2024

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler

Le Greffier : Kurz