

BGer 1C_94/2022 vom 24. August 2023

Bundesgericht, 2023-08-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_94_2022

FR: TF 1C_94/2022 du 24 août 2023

IT: TF 1C_94/2022 del 24 agosto 2023

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

Dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Il ressort de l'arrêt attaqué que les quatre personnes physiques recourantes sont propriétaires d'appartements situés à proximité directe de l'emplacement de l'antenne litigieuse, de sorte qu'elles sont particulièrement touchées par l'arrêt attaqué qui en confirme l'autorisation. Elles ont un intérêt digne de protection à annulation ou à sa modification et, partant, bénéficient de la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. La qualité pour recourir de la communauté des propriétaires d'étages peut rester indéterminée, comme elle l'a été devant le Tribunal cantonal (cf. arrêts 1C_65/2021 du 24 juin 2021 consid. 1.2.1; 1C_423/2011 du 2 avril 2012 consid. 2.2). Les autres conditions de recevabilité étant par ailleurs réunies, il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

E. 2

Les recourants critiquent la pesée des intérêts opérée par la cour cantonale, qu'ils jugent incomplète et arbitraire (art. 3 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire [OAT; RS 700.1]). Ils soutiennent qu'une expertise de la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) était indispensable, compte tenu de l'atteinte sensible au site du Château de Chillon. Ils font valoir à ce titre une violation des art. 5 à 7 et 25 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451). Ils reprochent en particulier à la cour cantonale d'avoir confirmé le projet litigieux, au détriment de la variante qu'ils ont proposée, à savoir déplacer l'antenne d'une trentaine de mètres sur un autre mât CFF. Les recourants ne soutiennent en revanche pas qu'une implantation de l'antenne en zone à bâtir aurait dû être retenue. Sur ce point, il peut être renvoyé aux considérants développés par l'instance précédente concernant la condition de l'art. 24 let. a LAT (cf. arrêt attaqué consid. 3b).

E. 2.1

L'art. 24 LAT régit les exceptions prévues hors de la zone à bâtir. Selon cette disposition, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation, en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, lorsque sont réunies deux conditions. D'une part, l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a). D'autre part, aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Ces conditions sont cumulatives (arrêt 1C_184/2022 du 7 octobre 2022 consid. 5.1).

E. 2.2

Le Château de Chillon est inscrit à l'inventaire ISOS, établi sur la base de l' art. 5 LPN . Selon l' art. 6 al. 1 LPN , l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. A teneur de l' art. 6 al. 2 LPN , lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation. La pesée des intérêts doit ainsi être accomplie sous l'angle du plus grand ménagement possible de l'objet inventorié (cf. JUD BARBARA, Les inventaires fédéraux au sens de l' art. 5 LPN - Quelle portée pour la Confédération, les cantons et les communes?, Territoire & Environnement 2011, n° 1, p. 6 s. et tableau p. 9); il s'agit dans ce cadre d'examiner les différentes variantes envisageables pour ne retenir que celle portant le moins atteinte à l'objet protégé (cf. arrêt 1C_368/2020 du 21 décembre 2022 consid. 3.1 in DEP 2023 187; cf. également WIEDLER AURÉLIEN, la protection du patrimoine bâti - Etude de droit fédéral et vaudois, 2019, p. 175 s.; BOULAZ DAVID, La protection du paysage - Etude de droit fédéral et vaudois, 2017, p. 144; LEIMBACHER JÖRG, Commentaire LPN, 2e éd. 2019, nos 9-10 ad art. 6). Dans un tel cas, si l'objet risque d'être altéré sensiblement, la CFMH établit à l'intention de l'autorité de décision une expertise indiquant si l'objet doit être conservé intact ou de quelle manière il doit être ménagé (art. 7 al. 2 et 25 al. 1 LPN).

E. 2.3

Selon les constatations de l'arrêt cantonal, dont le caractère arbitraire n'est pas allégué ni démontré par les recourants et qui lie le Tribunal fédéral (cf. ATF 145 V 188 consid. 2), l'installation de téléphonie mobile litigieuse a principalement pour but de couvrir la ligne de chemin de fer et la route cantonale entre Veytaux et le Château de Chillon; elle couvrira aussi la zone située dans la région nord-ouest du village, au bord du lac jusqu'au niveau de l'autoroute.

Les recourants semblent contester l'intérêt public de l'installation projetée au motif que l'usage du téléphone mobile serait prohibé pour les conducteurs automobiles et que les usagers du train ne bénéficieraient que pendant un temps très court de la nouvelle installation. Il est pour le moins douteux que ce grief soulevé pour la première fois devant le Tribunal fédéral soit recevable. Cela étant, les recourants méconnaissent que, dans la mesure où la Confédération oblige les concessionnaires à assurer un service de téléphonie public pour l'ensemble de la population et dans tout le pays, la couverture nécessaire à la téléphonie mobile vise tout le territoire suisse, qu'il soit bâti ou non (ATF 138 II 570 consid. 4.2), et donc également les routes et les voies ferrées (ATF 141 II 245 consid. 7.1). Les recourants remettent ainsi en vain, l'intérêt public, rendu vraisemblable par l'intimée, à améliorer le réseau de téléphonie mobile sur la ligne ferroviaire et la route cantonale entre la gare de Veytaux et le Château de Chillon (cf. autorisation spéciale de la DGTL contenue dans la synthèse CAMAC).

E. 2.4.1

Il ressort également de l'arrêt attaqué que le mât, d'environ 11 m, de la nouvelle installation de communication mobile doit être associé à un mât CFF supportant des caténaires (mât n°

164, haut d'environ 8 m), qu'il dépassera de quelques mètres en hauteur (environ 3 m). L'emplacement retenu pour l'antenne est situé à 450 m du Château de Chillon, dans l'échappée dans l'environnement EE I, désignée, selon l'ISOS, comme "Rives du Léman formant une étroite bande arborisée comprise entre le lac et les versants abrupts couverts de forêts, traversée par des voies de communication importantes, promenade dégageant de beaux points de vue sur le château", avec un objectif de sauvegarde "a".

Sur la base des photographies figurant au dossier (en particulier celles produites par les recourants), ainsi que des photographies disponibles sur le guichet cartographique de l'Etat de Vaud et sur le site internet "Google Maps", la cour cantonale a retenu que la vue en direction du Château de Chillon, depuis la route cantonale située en contre-haut de la ligne de chemin de fer des CFF est marquée par la présence de plusieurs infrastructures techniques, à savoir les voies CFF avec lignes aériennes, la route cantonale avec également des lignes aériennes pour le trolleybus, des lampadaires, ainsi que le viaduc de l'autoroute qui passe au-dessus du village de Veytaux. Depuis le chemin pédestre, qui longe en contrebas la ligne de chemin de fer des CFF, les infrastructures ferroviaires (mâts et lignes aériennes) sont visibles, ainsi que des lampadaires. Ces éléments de fait ne sont pas contestés par les recourants.

Dans le cadre de la procédure cantonale, la DGTL et la DGIP se sont prononcées sur l'impact de l'antenne en question. La DGTL a considéré que l'ouvrage était intégré de manière discrète, le mât étant associé à une infrastructure ferroviaire existante et a ajouté que la solution proposée hors zone à bâtir était nettement plus favorable en ce qui concerne l'impact sur le territoire et l'environnement qu'une ou plusieurs localisations en zone constructible (cf. synthèse CAMAC du 21 décembre 2020). En sa qualité de service cantonal chargé de la conservation des monuments historiques (art. 25 al. 2 LPN), la DGIP a, quant à elle, estimé que, au vu de ses dimensions, l'antenne litigieuse ne présenterait qu'une intervention minimale par rapport à l'ampleur de l'aire concernée et du paysage dans lequel elle prendrait place. Elle a souligné que, dans la mesure où elle serait fixée sur un mât de l'installation ferroviaire existante qui constituait une des "voies de communication importantes" relevées par l'ISOS, l'emplacement prévu témoignait d'un certain effort pour réduire le nombre de constructions dans le site. Selon la DGIP, l'installation ne présenterait pas une atteinte déterminante aux qualités du site ISOS et ne serait pas incompatible avec les objectifs de sauvegarde attribués par l'ISOS. Dans ses observations du 8 juillet 2021, la DGIP a ajouté que tout au plus, étant donné la qualité exceptionnelle du site, chaque mesure permettant de réduire un tant soit peu l'impact visuel de l'installation mériterait d'être considérée, par exemple l'utilisation d'une teinte discrète et d'une finition mate, ainsi qu'éventuellement, selon la proposition des recourants, et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose, en étudiant la possibilité de placer l'antenne sur le mât voisin, plus à l'écart du château (cf. observations du 8 juillet 2021). Appelé à se prononcer devant le Tribunal fédéral, l'OFC a, quant à lui, considéré que l'intervention envisagée ne porterait pas préjudice aux objectifs de sauvegarde formulés par l'inventaire fédéral ISOS. Pour l'OFC, le choix de l'opérateur de limiter l'impact d'une nouvelle antenne de communication isolée et indépendante en l'intégrant au domaine ferroviaire, la liant en outre à un support de caténaires existant, représentait un effort d'intégration paysagère à souligner. L'OFC a estimé qu'en se confondant avec l'infrastructure ferroviaire existante (voies CFF, mâts de caténaires, lignes aériennes) à laquelle s'ajoutaient les infrastructures routières, l'antenne projetée demeurerait peu perceptible le long des rives arborisées, et ne représenterait pas

d'atteinte déterminante aux remarquables points de vue sur le château, relevés par l'inventaire fédéral ISOS.

E. 2.4.2

En l'occurrence, la pesée des intérêts effectuée par les instances cantonales n'est pas concrètement discutée par les recourants, lesquels se plaignent pour l'essentiel de l'absence d'une expertise de la CFMH et se bornent à opposer leur propre appréciation à celle de l'instance précédente. Les recourants affirment en particulier, sans aucune démonstration, que le projet constituerait une atteinte importante à un site qualifié d'exceptionnel. Or, en se fondant notamment sur l'avis de la DGIP et de la DGTL, la cour cantonale a en substance considéré, tout comme l'OFC, que l'antenne projetée ne représentera pas une atteinte sensible aux qualités du site du Château de Chillon. En l'occurrence, au vu des constatations de fait précitées de l'arrêt cantonal (cf. consid. 2.4.1), et compte tenu de la retenue que s'impose le Tribunal fédéral s'agissant de l'examen des circonstances locales (cf. ATF 142 I 162 consid. 3.2.2; 132 II 408 consid. 4.3; 129 I 337 consid. 4.1), il n'apparaît pas critiquable d'avoir jugé que l'installation de téléphonie litigieuse n'entraînera qu'un impact visuel restreint ne portant pas gravement atteinte au site protégé du Château de Chillon. En effet, l'antenne projetée se trouve certes dans l'aire EEI définie par l'ISOS. Elle est cependant située à plus de 450 m du Château de Chillon, à l'extrémité de cette échappée dans l'environnement dont la limite n'est pas clairement définie. Elle est de surcroît intégrée à l'infrastructure existante (voies CFF, mâts de caténaires, lignes aériennes). L'antenne litigieuse, qui ne dépassera que de quelques mètres le mât de l'installation ferroviaire des CFF, n'aura ainsi qu'un impact minime sur le site. Les arguments des recourants se basant sur la prémisse erronée d'une atteinte sensible au site protégé par l'ISOS tombent ainsi à faux.

Par ailleurs, dans la mesure où l'ouvrage projeté est intégré sur une structure existante de la voie de chemin de fer des CFF qui permet de minimiser l'impact sur le paysage naturel et construit, il apparaît que l'intimée a tout mis en oeuvre pour ménager le plus possible le site du Château de Chillon. Les autorités cantonales et municipale ont à cet égard souligné que la solution proposée par la constructrice hors zone constructible était nettement plus favorable en ce qui concerne l'impact sur le territoire et l'environnement qu'une ou plusieurs localisations alternatives en zone constructible. La cour cantonale a par ailleurs examiné de manière suffisante, comme l'y invitait la DGIP, la variante proposée par les recourants (à savoir placer l'antenne sur le mât voisin, plus à l'écart du château) et a considéré, aux termes de son examen, qu'elle n'apportait pas d'avantage réel par rapport à la solution retenue. En effet, dans la mesure où la distance entre le château et l'antenne projetée est déjà très importante, on peut suivre la DGTL lorsqu'elle considère, dans ses déterminations du 8 mars 2022, que le déplacement de 30 m de l'antenne sur un autre mât CFF ne protégera pas mieux le site du Château de Chillon. Les recourants ne prétendent en particulier pas que l'antenne portera atteinte aux remarquables points de vue sur le château depuis la promenade piétonne située en contrebas sur les rives arborisées, points de vue relevés par l'inventaire ISOS (cf. fiche ISOS, partie intitulée "Les rives arborisées", p. 10). Enfin, dans leur réplique, les recourants affirment de manière purement appellatoire que le déplacement sur le mât voisin aurait un impact déterminant sur la vue depuis la route cantonale; ils n'exposent en l'espèce pas concrètement en quoi la variante qu'ils proposent présenterait un avantage significatif par rapport aux objectifs de sauvegarde de l'échappée sur l'environnement, étant en particulier relevé que la fiche ISOS indique que, depuis la route

cantonale, la proximité de la route et du rail crée un univers sonore et visuel assez agité (cf. fiche ISOS, partie intitulée "Les rives arborisées" p. 10). Dans ces circonstances, le Tribunal cantonal pouvait écarter la variante suggérée par les recourants. La question de savoir si cette variante, plus proche d'un talus (planté de vignes), aurait pour conséquence la péjoration de la couverture de la route cantonale située en contre-haut dudit talus, comme le soutient l'intimée, peut rester indéterminée.

E. 2.4.3

Dans la mesure où l'installation litigieuse ne constitue pas une atteinte sensible au site protégé par l'ISOS et qu'aucune question fondamentale ne se pose, la cour cantonale pouvait, sans violer le droit fédéral, en particulier l'art. 7 al. 2 LPN, renoncer à requérir une expertise de la CFMH (cf. ATF 143 II 77 consid. 3.2; arrêts 1C_654/2021 du 28 novembre 2022 consid. 7.5; 1C_556/2013 du 21 septembre 2016 consid. 7.4.4). La mise en oeuvre d'une telle expertise n'a d'ailleurs pas été jugée nécessaire par la DGIP, chargée de la conservation des monuments historiques (art. 25 al. 2 LPN). Le grief tiré de la constatation incomplète et arbitraire des faits en raison de l'absence de cette expertise, doit par conséquent être écarté; en outre, tel qu'il est formulé, ce grief ne remplirait manifestement pas les exigences de motivation accrue découlant de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. ATF 141 IV 369 consid. 6.3).

Par ailleurs, les recourants soutiennent que l'absence d'une expertise de la CFMH est d'autant plus critiquable que la cour cantonale n'a pas effectué une inspection locale. Ils semblent ainsi critiquer le fait que cette dernière n'a pas procédé à une inspection locale. Les recourants n'ont toutefois pas un grief distinct. Ils n'invoquent en particulier pas la violation de leur droit d'être entendus en lien avec le refus de la cour cantonale de procéder à une telle mesure d'instruction; de surcroît, les recourants ne présentent aucune argumentation conforme aux exigences de motivation accrue de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. ATF 146 I 62 consid. 3). Au demeurant, comme exposé ci-dessus, les éléments de fait du dossier étaient suffisants pour permettre au Tribunal cantonal de se prononcer en connaissance de cause.

E. 2.5

Dans ces circonstances, les griefs de violation du droit fédéral doivent être rejetés, dans la mesure de leur recevabilité.

E. 3

Enfin, les recourants se plaignent d'une application arbitraire du droit communal (plan directeur communal) ainsi que de la clause d'esthétique des constructions prévue à l'art. 86 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RS/VD 700).

E. 3.1

Selon l'art. 86 LATC, 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 (al. 1); celle-ci 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 (al. 2). Les règlements communaux doivent en outre contenir des dispositions en vue d'éviter l'enlaidissement des localités et de leurs abords

(art. 86 al. 3 LATC). Il ressort en outre de l'arrêt entrepris que le plan directeur communal a notamment pour objectif de protéger les rives du lac et les abords du Château de Chillon et de préserver les points de vue de qualité sur le château depuis les villas, les quais et le lac.

Le Tribunal fédéral ne revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal - et a fortiori communal - que sous l'angle de l'arbitraire. Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Si l'interprétation faite par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation cantonale en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable. De plus, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 144 I 170 consid. 7.3; arrêt 1C_228/2018 du 18 juillet 2019 consid. 9.1). Dans ce contexte, la partie recourante est soumise aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF .

E. 3.2

En l'occurrence, les recourants ne prétendent pas que les dispositions de droit cantonal et communal qu'ils invoquent auraient une portée plus étendue que les normes de droit fédéral sur la protection des sites construits d'importance nationale. Les considérations développées ci-dessus peuvent être reprises (cf. consid. 2.4.2). Ainsi, compte tenu notamment de la distance qui sépare le Château de Chillon de l'antenne projetée et du fait que cette dernière sera intégrée sur une structure ferroviaire existante, la municipalité pouvait de manière soutenable retenir que ladite antenne aura un faible impact sur le paysage, en particulier sur les vues sur le château. De surcroît, le plan directeur communal de 1994 (cf. art. 105 al. 2 LTF) constitue un simple plan d'intention servant de référence et d'instrument de travail pour les autorités cantonales et communales qui n'a pas force obligatoire (cf. arrêt 1C_852/2013 du 4 décembre 2014 consid. 3.2 et les réf. cit.). Le grief d'application arbitraire du droit cantonal et communal doit donc également être rejeté.

E. 4

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité, aux frais des recourants qui succombent. Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens à la Municipalité (art. 68 al. 3 LTF), ni d'ailleurs à l'intimée qui n'a pas déposé d'observations.

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