

VD_OMNI AC.2009.0283 vom 31. März 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-03-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2009.0283

FR: VD_OMNI AC.2009.0283 du 31 mars 2011

IT: VD_OMNI AC.2009.0283 del 31 marzo 2011

Regeste

Orange Communications SA/Municipalité de Montreux, Service de l'environnement et de l'énergie, CONFEDERATION SUISSE, Service Immeubles, Patrimoine et Logistique | Recours admis contre le refus de la municipalité d'autoriser, pour des motifs esthétiques, une antenne de téléphonie mobile de 25 m sur l'îlot formé par une bretelle d'autoroute à Montreux, soit sur une parcelle appartenant au domaine des routes nationales. La "zone blanche" dans laquelle est colloquée la parcelle en cause selon le plan d'affectation communal, doit en l'espèce être assimilée à une zone à bâtir, et non à une zone sans affectation. Compte tenu de la configuration des lieux, l'antenne ne péjore pas d'une manière incontestable leurs qualités esthétiques; notamment, elle demeure conforme aux consignes de sauvegarde prévues pour le village voisin de Chailly, inscrit à l'ISOS.

Erwägungen

E. 1

Il convient en liminaire de déterminer à quelles règles de planification territoriale est soumis le projet d'antenne litigieux. La parcelle DP 608 est intégrée au domaine des routes nationales. Elle appartient ainsi à la Confédération (cf. art. 2 et 29 de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les routes nationales; ORN; RS 725.111). Le plan d'affectation communal et le règlement sur le plan d'affectation et la police des constructions de la Commune de Montreux (RPA) du 15 décembre 1972 colloque le secteur Ouest de la parcelle, dans lequel serait implanté l'antenne, en zone "blanche", à savoir a priori en zone à affectation non définie. Le plan d'extension partiel (PEP) La Foge adopté par le Conseil communal le 7 septembre 1977 et approuvé par le Conseil d'Etat le 18 novembre 1977 classe le secteur Sud-Est de la parcelle en zone pour dépôts en plein air. La parcelle 7538 sise au Sud est attribuée par ce PEP pour l'essentiel, dans sa partie Est, en zone industrielle I; son solde est en zone d'utilité publique, de même que la parcelle 7501 qui lui est contiguë à l'Ouest. Le secteur densément habité sis au Nord-Ouest de l'implantation prévue est le village de Chailly, colloqué en zone de village selon le PEP et relevé à l'ISOS (Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse). Quant au futur PGA mis à l'enquête publique du 20 avril au 21 mai 2007, il colloque toute la parcelle DP 608 en zone "blanche". Il supprime le PEP et affecte l'entier des parcelles 7538 et 7501 en zone d'activité (soit d'activités artisanales et industrielles). Le village de Chailly demeure en zone village. Cela étant, le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de traiter de l'implantation d'une antenne de téléphonie mobile sur une surface laissée "blanche" - comme en l'espèce - par le plan d'affectation communal, et appartenant au domaine des chemins de fer fédéraux. Il a considéré que cette surface servait à l'exploitation du chemin de fer, partant était en principe soustraite au droit cantonal et communal de l'aménagement du territoire et des constructions. C'était précisément pour tenir compte de la souveraineté des chemins de fer

que le plan de zones communal avait représenté cette surface en blanc, sans l'attribuer lui-même à un usage spécifique. L'utilisation du bien-fonds n'était ainsi pas indéterminée, mais déjà affectée au trafic ferroviaire, de sorte qu'il n'était pas arbitraire de refuser d'appliquer à ce bien-fonds la réglementation cantonale soumettant les zones à affectation indéterminée aux dispositions régissant la zone agricole. La renonciation de la commune à intégrer ce bien-fonds dans sa propre planification ne devait pas être considérée comme une volonté délibérée de l'exclure de la zone à bâtir contiguë, mais comme la conséquence de la compétence réglementaire des chemins de fer sur cette parcelle. Toujours selon le Tribunal fédéral, les aires des chemins de fer sises dans des zones habitées devaient ainsi être tenues pour des zones à bâtir, notamment pour l'édification d'antennes de téléphonie mobile (ATF 1A.140/2003 du 18 mars 2004 consid. 2.5, et la référence citée, soit ATF 115 Ib 166 consid. 3). En l'espèce, il n'y a pas lieu de considérer autrement la zone "blanche" à laquelle appartient le secteur de la parcelle DP 608 destiné à l'antenne litigieuse, propriété de la Confédération au titre de partie intégrante des routes nationales et contiguë à des zones constructibles. Il faut ainsi retenir que cet ouvrage est prévu en zone à bâtir.

E. 2

La municipalité ne conteste pas que le projet respecte les valeurs limites prévues par la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) et par l'ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI; RS 814.710). Elle ne dénie pas davantage que l'ouvrage prévu est conforme à la zone à bâtir. On notera à cet égard que le Tribunal fédéral a précisé, s'agissant d'antennes de téléphonie à l'intérieur des zones à bâtir, qu'elles ne pouvaient être considérées comme conformes à la zone que pour autant que ("nur soweit") du point de vue de leur emplacement et de leur aménagement ("Standort und Ausgestaltung"), elles se trouvaient dans un lien fonctionnel direct ("in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung") avec le lieu où elles étaient érigées et qu'elles couvraient essentiellement la zone à bâtir (ATF 133 II 321 consid. 4.3.2 [1P.68/2007 du 17 août 2007]; 128 II 378 consid. 9; voir aussi ATF 1C_13/2009 du 23 novembre 2009 consid. 6; 1A.162/2004 du 3 mai 2005 consid. 4; 1A.264/2000 du 24 septembre 2002, in DEP 2002. p. 769; voir encore AC.2010.0105 du 15 décembre 2010 consid. 2, AC. 2007.0153 du 29 février 2008 consid. 3c p. 5). En l'occurrence, il apparaît que les cartes de couverture déposées par la recourante démontrent le lien fonctionnel direct nécessaire. La recourante a encore souligné, sans être contredite, que ni les hauts du village de Chailly, ni la portion de l'autoroute située au Nord de ce village ne bénéficiaient d'une couverture UMTS adéquate. Quant au bas du village, il n'était pas du tout couvert par l'UMTS. L'ouvrage projetait permettrait ainsi de remédier aux carences constatées. Enfin, l'autorité intimée ne se plaint pas, à juste titre, d'une inobservation des principes de coordination des antennes existantes dans le secteur (ATF 1A.280/2004 du 27 octobre 2005; 1A.202/2004 du 3 juin 2005; 1A.162/2004 du 3 mai 2005; 1A.62/2001 du 24 octobre 2001; voir aussi la convention de coordination du 24 août 1999 entre l'Etat de Vaud et les différents opérateurs; cf. encore AC.2007.0153 du 29 février 2008 et AC.2002.0092 du 1er mars 2005 consid. 5).

E. 3

En revanche, la municipalité s'oppose au projet de la constructrice pour des motifs relevant de la protection des paysages et de l'esthétique. a) Dans la mesure où elle ne prend pas de mesures destinées à protéger la population contre le rayonnement non ionisant - question qui est réglée à satisfaction dans l'ORNI -, une commune peut, comme d'ailleurs un canton,

prévoir des mesures d'aménagement local du territoire, autres que celles qui servent le droit de l'environnement, mais qui s'appliquent aux installations de téléphonie mobile, pour autant que ces mesures ne portent pas atteinte aux objectifs de la législation sur les télécommunications, en particulier ceux prévus à l'art. 1er de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC; RS 784.10) (ATF 133 II 64 consid. 5.3, v. aussi ATF 133 II 322). Aux conditions précitées, des mesures d'aménagement du territoire portant par exemple sur une zone ou des lieux à protéger, sur l'esthétique d'un site, sur l'examen préalable de l'emplacement prévu pour une installation, peuvent être adoptées par les autorités cantonales ou communales (ATF 1C_328/2007 du 18 décembre 2007 consid. 3.2 et les arrêts cités). Outre des mesures de planification négative ou positive (prescriptions excluant en principe les installations de téléphonie mobile dans des zones déterminées ou, à l'inverse, délimitant de zones destinées spécialement à ces installations), les communes peuvent soumettre l'autorisation d'installations à une pesée complète des intérêts et, partant, à l'examen de sites d'implantation alternatifs (ATF 133 II 64 consid. 5.3, commenté par VLP-ASPAN Territoire & Environnement Mars no 2/2008 p. 21). Ceci implique toutefois l'existence de prescriptions communales particulières. b) Aux termes de 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). Elle refuse le permis pour les constructions et 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). Selon l'art. 76 al. 2 RPA, relatif à l'esthétique des constructions et protection des sites, " sont notamment interdits tous travaux ou installations (antennes, etc.) qui seraient de nature à nuire au bon aspect d'un site, d'un quartier, d'une rue ou d'un ensemble de bâtiments ." L'art. 45 du futur RPGA prévoit également que la municipalité prend les mesures nécessaires pour éviter l'enlaidissement du territoire communal. Sont ainsi " interdits tous travaux ou installations qui seraient de nature à nuire au bon aspect d'un site, d'un quartier, d'une rue ou d'un ensemble de bâtiments ." En outre, " un soin particulier doit être apporté à la volumétrie et aux toitures en raison des vues plongeantes depuis l'amont et de la vision depuis l'aval ." Lorsqu'il s'agit d'examiner l'application de clauses d'esthétique, le Tribunal fédéral a rappelé (arrêt 1C_197/2009 du 28 août 2009 consid. 4.1) qu'il devait faire preuve de retenue dans l'appréciation des circonstances locales. Dans ce domaine, les autorités locales disposent en effet d'un large pouvoir d'appréciation (v. ATF 132 II 408 consid. 4.3 p. 416 et les références citées; arrêt 1P.678/3004 du 21 juin 2005 consid. 4, in ZBl 2006 p. 430). C'est le cas notamment 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, 363 consid. 3b p. 367; arrêt P.265/1985 du 16 avril 1986 consid. 3 in RDAF 1987 p. 155). Toutefois, la question de l'intégration d'une construction ou d'une installation à l'environnement bâti dans un site 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 ou non à enlaidir le site (arrêt 1P.581/1998 du 1er février 1999, in RDAF 2000 I 288; ATF 115 Ia 363 consid. 3b p. 367, 370 consid. 3 p. 373; 114 Ia 343 consid. 4b p. 345 et les arrêts cités). Il incombe au premier chef aux autorités municipales de veiller à l'aspect architectural des constructions, qui disposent à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (voir notamment ATF 115 Ia 370 consid. 3; 115 Ia 363 consid. 2 c; 115 Ia 114 consid. 3d; ATF 101 Ia 213

consid. 6a, RDAF 1987, 155; voir aussi Droit fédéral et vaudois de la construction, 4ème éd., 2010, note 3 ad art. 86 LATC). Pour cette raison, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal observe une certaine retenue dans l'examen du problème, en ce sens qu'elle ne substitue pas sans autre son propre pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité municipale (AC.1993.0034 du 29 décembre 1993). Par ailleurs, l'examen de l'esthétique interviendra sur la base de critères objectifs généralement reçus et sans sacrifier à un goût ou à un sens esthétique particulièrement aigu, de manière que le poids de la subjectivité, inévitable dans toute appréciation, n'influe que dans les limites de principes éprouvés et par référence à des notions communément admises (AC.1993.0240 du 19 avril 1994; AC.1993.0257 du 10 mai 1994; AC.1995.0268 du 1er mars 1996; AC.1999.0228 du 18 juillet 2000; AC.1998.0166 du 20 avril 2001). c) En matière d'installations de téléphonie mobile, la CDAP a jugé que, si l'on ne pouvait nier qu'une antenne de communication présentait nécessairement un aspect déplaisant, encore fallait-il, pour exclure son implantation, qu'elle péjore de manière incontestable les qualités esthétiques d'un endroit donné (AC.2010.015 du 15 décembre 2010 consid. 6b; AC.2004.0185 du 2 mai 2005; AC.2004.0276 du 30 juin 2005). Dans la casuistique du Tribunal de céans (telle que récapitulée dans l'arrêt AC.2009.0251 du 17 septembre 2010 consid. 4c), les projets relatifs à l'installation d'antennes de téléphonie mobile consistent principalement en la construction d'antennes de petites dimensions, atteignant quelques mètres au plus, souvent installées sur le toit de maisons existantes, cachées ou non dans de fausses cheminées. Peu visibles et discrets, ces projets ont généralement été admis (voir notamment AC.2007.0311 du 24 juillet 2009; AC.2008.0104 du 15 juin 2009; AC.2007.0301 du 27 novembre 2008; AC.2006.0025 du 21 septembre 2008 ou AC. 2005.0264 du 6 juin 2006). Toutefois, le Tribunal a jugé qu'une antenne, fixée sur le toit d'un immeuble de la vieille ville d'Aubonne et dépassant le faîte de ce toit de 2,20 mètres, n'était pas compatible avec la clause d'esthétique et devait par conséquent être refusée (arrêt AC.2004.0094 du 26 octobre 2005, confirmé par le Tribunal fédéral dans la cause 1P.778/2005 du 31 mars 2006). Seuls quelques arrêts vaudois concernent des antennes de téléphonie mobile supportées par un mât de 25 mètres. Il s'agit des installations les plus élevées que l'on peut trouver à ce jour dans la jurisprudence (voir notamment, en zone agricole: AC.2002.0230 du 21 février 2005 et AC.2003.0161 du 14 février 2005, admettant tous deux l'esthétique du projet). En zone à bâtir, le Tribunal ne semble s'être penché qu'à deux reprises sur des installations atteignant 25 mètres. Dans le premier cas (AC.2005.0188 du 14 juin 2006, confirmé par le Tribunal fédéral dans la cause 1P.137/2006 du 16 janvier 2007), l'antenne, qui devait prendre place dans la zone industrielle de Renens entre un hangar et la gare de triage désaffectée, ne contrevenait pas à la clause d'esthétique au vu du caractère de la zone et de la disparité des constructions et des aménagements alentours. Dans le second cas (AC.2005.0195 du 11 juillet 2006), l'installation de téléphonie mobile, située en limite de la zone constructible et implantée le long de la route cantonale en bordure du vallon boisé de l'Aubonne, était adéquatement intégrée car elle était quasiment invisible depuis la vieille ville d'Aubonne, elle était entourée et cachée par des arbres et la parcelle non bâtie sur laquelle elle se trouvait n'avait pas pour but d'assurer un dégagement. De la jurisprudence, il ressort encore que la tâche d'intérêt public poursuivie par les opérateurs de services de télécommunication ne constitue pas un critère objectif qui devrait être pris en compte dans l'appréciation du caractère esthétique de la construction et de son intégration dans le site. L'intérêt public à une couverture optimale du territoire ne saurait en effet justifier une entorse aux règles de droit public relatives à la conformité de la zone, auxquelles les opérateurs de services de

télécommunication doivent aussi se soumettre (ATF 1P.778/2005 du 31 mars 2006 consid. 3; 1A.22/2004 du 1 er juillet 2004 consid. 4.3 et les références citées). d) Le village de Chailly, au Nord-Ouest du site prévu, est relevé à l'ISOS (cf. ordonnance du 9 septembre 1981 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse [OISOS; RS 451.12]). En vertu de l'art. 6 al. 1 de la loi fédérale du 1 er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), 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. Cette disposition n'impose pas une interdiction absolue de modifier tout objet inscrit à l'ISOS; une atteinte à un bien protégé est possible dans la mesure toutefois où elle n'altère pas son identité ni ne contrevient au but assigné à sa protection (cf. ATF 1C_360/2009 du 3 août 2010, citant Leimbacher, Commentaire LPN, n. 5 ss ad art. 6). Pour déterminer ce que signifie, dans un cas d'espèce, l'obligation de "conserver intact" un bien protégé, il faut se référer à la description, dans l'inventaire, du contenu de la protection (ATF 127 II 273 consid. 4c p. 282; 123 II 256 consid. 6a p. 263). 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 (art. 6 al. 2 LPN). L'octroi d'une autorisation de construire une installation de téléphonie mobile constitue une tâche de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN (ATF 131 II 545). L'art. 6 al. 2 LPN, dès lors applicable, accorde un poids prioritaire à la conservation des objets d'importance nationale inventoriés; cela ne signifie cependant pas qu'aucune pesée des intérêts ne soit nécessaire, mais seuls des intérêts d'importance nationale peuvent entrer en considération pour justifier une dérogation à l'art. 6 al. 1 LPN (cf. ATF 1C_360/2009 du 3 août 2010 précité, citant Leimbacher, op. cit, n. 16 ad art. 6). Dans une cause relative à Saint-Prex, commune faisant l'objet d'une fiche ISOS classant le bourg médiéval fortifié et le faubourg dans la catégorie d'inventaire A, soit dans celle des objets dont la substance doit être sauvegardée (art. 5 LPN), les constructions situées dans ces secteurs faisant en outre l'objet d'une protection particulière, le Tribunal fédéral a néanmoins confirmé l'autorisation d'y construire une installation de téléphonie mobile. En effet, le bâtiment sur lequel était prévue l'installation litigieuse n'était pas particulièrement protégé. En outre, l'installation de téléphonie mobile projetée - à peine visible - ne représentait pas une menace pour l'ensemble construit de la vieille ville de Saint-Prex. L'impact visuel de l'installation projetée serait négligeable, voire inexistant, et les travaux n'altéreraient pas le bâtiment. Par ailleurs, l'intimée avait rendu vraisemblable que la vieille ville de Saint-Prex ne bénéficiait pas d'une couverture UMTS adéquate et qu'elle n'avait trouvé aucun autre emplacement convenable à proximité du lieu choisi. De même, dans l'affaire 1C_118/2010 du 20 octobre 2010 consid. 6.4, concernant la pose d'une antenne d'environ 3,5 m sur le toit d'un bâtiment à Kreuzlingen, à proximité du bâtiment protégé " Blaues Haus " (voir aussi, concernant cette même antenne, ATF 1C_492/2009 du 20 juillet 2010), le Tribunal fédéral a considéré que l'intérêt public à assurer une couverture optimale du réseau de téléphonie mobile l'emportait. Le milieu urbain comportait en effet une demande importante pour un tel service, ce qui impliquait la construction d'antennes, devant dépasser des toits pour assurer leur tâche (cf. ATF 1A.6/2007 du 6 septembre 2007).

e) En l'espèce, selon la fiche ISOS figurant au dossier, le village de Chailly compte des qualités spatiales évidentes (2 pts sur 3) et des qualités historico-architecturales moins évidentes (1,5 pt sur 3). La fiche précise : " outre les objectifs généraux de sauvegarde, la suggestion particulière suivante est à observer: application stricte des consignes de

sauvegarde pour les environnements PE I et PE II pour préserver la vue sur la silhouette du village qui constitue l'une des caractéristiques marquantes du site . " Or, le site d'implantation choisi pour l'antenne est dans le PE IV, de sorte que les strictes consignes de sauvegarde prévues sont respectées. Par ailleurs, comme le relève la recourante, le site d'implantation est séparé du PE I par la route de Brent - à quatre pistes - permettant d'accéder à l'autoroute. S'agissant de l'environnement du site d'implantation, le PEP colloque, comme on l'a vu, la plus grande partie (Est) de la parcelle 7538, en zone industrielle. Il classe le solde de la parcelle 7538, à l'Ouest, ainsi que la parcelle 7501, en zone d'utilité publique, réservée à des places de jeux et de sports et des constructions en rapport avec l'utilisation des terrains. Le futur PGA supprime ce PEP et colloque toute la parcelle 7538 en zone d'activité (soit d'activités artisanales et industrielles). Il ne s'agit donc pas de surfaces méritant une protection accrue. Enfin, à l'évidence, l'autoroute elle-même n'est guère ornementale. Cet environnement ne semble donc pas particulièrement sensible sous l'angle de l'esthétique, même si l'on ne peut dénier que l'antenne, de plus de 25 m, sera éminemment visible loin à la ronde. Certes, la municipalité soutient à juste titre que l'installation litigieuse, située en face de la bretelle de sortie d'autoroute pour les véhicules venant du Nord-Ouest, sera la première image de Montreux que leurs occupants auront, comme elle sera la dernière pour les automobilistes quittant Montreux. Il est également vrai que les arbres présents, vu leur peu de densité et leur taille (atteignant moins de 10 m selon les plans présentés), ne la dissimuleront que partiellement. Toutefois, l'antenne apparaîtra aux automobilistes utilisant la bretelle de sortie précitée de l'autre côté de la route de Brent, sans que cela n'entrave nullement la vue sur le village de Chailly. En conclusion, l'antenne ne péjore pas d'une manière incontestable les qualités esthétiques de l'endroit. Dans ces conditions, c'est à tort que la décision attaquée refuse le permis de construire l'antenne en cause pour des motifs tenant à la protection du paysage et à l'esthétique.

E. 4

Vu ce qui précède, le recours doit être admis et la décision attaquée réformée en ce sens que le permis de construire doit être délivré. La Commune supportera un émolument judiciaire (art. 52 a contrario de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]). La recourante n'a pas réclamé de dépens.

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