

VD_OMNI AC.2021.0100 vom 23. Dezember 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-12-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0100

FR: VD_OMNI AC.2021.0100 du 23 décembre 2021

IT: VD_OMNI AC.2021.0100 del 23 dicembre 2021

Regeste

A. _____ à E. _____/Municipalité de Veytaux, Direction générale de l'environnement DGE-DIREV, Direction générale du territoire et du logement, Direction générale des immeubles et du patrimoine, F. _____, G. _____ | Recours contre les décisions cantonales et communales autorisant une installation de communication mobile, sur une parcelle sise hors zone à bâtir. - Le site d'implantation retenu, avec l'utilisation d'infrastructures existantes du domaine ferroviaire, répond aux conditions de l'art. 24 let. a LAT. - La solution consistant à intégrer l'ouvrage projeté sur une structure existante de la voie de chemin de fer des CFF permet de minimiser l'impact sur le paysage naturel et construit, en particulier les abords du Château de Chillon, site construit d'importance nationale inscrit à l'ISOS (art. 24 let. b LAT, 6 LPN, 10 OISOS). - Grief de violation des dispositions de droit cantonal et communal sur l'esthétique et l'intégration mal fondé. Rejet du recours. Recours au TF rejeté (1C_94/2022).

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre une décision de la municipalité délivrant un permis de construire, en levant les oppositions (cf. art. 103 ss de la loi du

E. 4

Il reste à examiner la pesée des intérêts effectuée en application de l'art. 24 let. b LAT. Le seul élément pertinent invoqué par les recourants à ce propos est la protection du paysage, particulièrement celle des abords du Château de Chillon, site construit d'importance nationale inscrit à l'ISOS. Les recourants dénoncent également une violation des normes cantonales et communales sur l'esthétique et l'intégration. a) L'inventaire ISOS fait partie des inventaires fédéraux d'objets d'importance nationale établis sur la base de l'art. 5 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451). L'art. 6 LPN dispose ce qui suit: "1 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. 2 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." L'autorité cantonale compétente (en l'occurrence la DGTL) accomplit une tâche de la Confédération lorsqu'elle octroie une autorisation selon l'art. 24 LAT (exceptions prévues hors de la zone à bâtir) pour l'installation d'une antenne de téléphonie mobile d'un opérateur au bénéfice d'une concession fédérale (cf. art. 2 al. 1 let. b LPN) (ATF 131 II 545 consid. 2.2; TF 1C_650/2019 du 10 mars 2020 consid. 3.2; 1C_681/2017 du 1^{er} février 2019 consid. 5.2).

Selon la jurisprudence, l'art. 6 LPN 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. 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; 123 II 256 consid. 6a; TF 1C_347/2016 du 5 septembre 2017 consid.3.1). Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, une atteinte grave et irréversible à l'un des objectifs de protection énoncés dans l'inventaire est en principe inadmissible (TF 1C_116/2020 du 21 avril 2021 consid. 4.2.2 et la référence). 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 (TF 1C_347/2016 du 5 septembre 2017 consid. 3.1). Lorsque l'objet protégé n'est pas touché de manière sensible (ou grave), il faut procéder à une pesée des intérêts, tout en veillant cependant à ménager le plus possible l'objet inventorié (ATF 127 II 273 consid. 4c; TF 1C_152/2017, 1C_164/2017 du 28 août 2018 consid. 4.5), ce qui implique que l'autorité compétente examine soigneusement les variantes entrant sérieusement en considération; les options présentant des désavantages ou aucun avantage important peuvent en revanche être écartées sur la base d'un examen sommaire (ATF 139 II 499 consid. 7.3.1; TF 1C_152/2017, 1C_164/2017 du 28 août 2018 consid. 4.5). b) L'art. 7 al. 1 LPN prévoit que si l'accomplissement d'une tâche de la Confédération incombe au canton, comme c'est le cas en l'espèce, le service cantonal visé à l'art. 25 al. 2 LPN détermine la nécessité qu'une expertise soit établie par la commission prévue à l'art. 25 al. 1 LPN (ici la Commission fédérale des monuments historiques, CFMH). Dans le cadre de l'instruction du recours, la DGIP, en sa qualité de service cantonal chargé de la conservation des monuments historiques (art. 25 al. 2 LPN), a été invitée à se prononcer sur la nécessité de mettre en œuvre une expertise de la CFMH en vertu de l'art. 7 al. 1 LPN dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire relative à l'installation litigieuse. Elle a indiqué qu'une telle expertise n'était pas nécessaire. Il faut prendre acte de cette appréciation de l'autorité compétente. c) Selon l'art. 10 al. 1 de l'ordonnance du 13 novembre 2019 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS; RS 451.12), dans le cadre de l'accomplissement de tâches de la Confédération, les interventions qui n'ont pas d'effets sur la réalisation des objectifs de sauvegarde ne représentent pas une atteinte et sont admissibles; de légères atteintes sont également admissibles si elles sont justifiées par un intérêt qui prime l'intérêt à protéger l'objet. En l'occurrence, l'emplacement retenu pour l'antenne projetée est situé à 450 m au nord du Château de Chillon, dans l'échappée dans l'environnement au nord du château (EE I; supra, let. B). Selon les photographies au dossier (en particulier celles produites par les recourants), ainsi que les photographies disponibles sur le guichet cartographique de l'Etat de Vaud et sur le site internet "Google Maps", 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. Pour apprécier la situation, les recourants ont requis la tenue d'une inspection locale; cette mesure n'est pas nécessaire, les photographies du dossier et des sites internet

étant suffisantes pour apprécier la situation. Sur les photographies produites par les recourants, l'emplacement de l'antenne est bien visible, ainsi que le château situé quelques centaines de mètres plus loin. Dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, la DGTL s'est prononcée sur l'impact de l'antenne projetée dans le cadre de la pesée des intérêts requise par l'art. 24 let. b LAT (cf. synthèse CAMAC du 21 décembre 2020) en relevant d'une part que l'ouvrage est intégré de manière discrète, le mât de l'antenne étant associé à une infrastructure existante, dont il ne dépassera que de quelques mètres, et d'autre part que la solution proposée est nettement plus favorable en termes d'impact sur le paysage qu'une ou plusieurs localisations en zone à bâtir. Pour des motifs qui ne ressortent pas du dossier, la DGIP ne s'est pas prononcée dans la synthèse CAMAC n° 170902 sur l'éventuelle atteinte portée par l'antenne litigieuse à la réalisation des objectifs de sauvegarde du site construit du Château de Chillon. Elle a toutefois été invitée à le faire dans le cadre de l'instruction du recours et les recourants ont pu se déterminer à ce propos. En résumé, la DGIP estime que l'installation prévue constitue une intervention minimale par rapport à l'ampleur de l'aire concernée et du paysage dans lequel elle prendrait place. Elle ne porte pas une atteinte déterminante aux qualités du site du Château de Chillon et n'est, de ce fait, pas incompatible avec les objectifs de sauvegarde qui lui ont été attribués. d) Les recourants contestent cette appréciation. Ils invoquent des alternatives hors zone à bâtir, en exposant ceci (recours, p. 7): " aucun déplacement sur un autre mât CFF n'a été envisagé, alors même que l'opposition formulait des propositions à cet égard ". L'opposition à laquelle ils se réfèrent, celle déposée le 4 décembre 2017 par l'administrateur de la PPE (pièce 3 de leur bordereau n° 1), ne contient cependant aucune proposition alternative. Devant le Tribunal cantonal, les recourants ont fait valoir qu'un déplacement de l'antenne projetée sur un mât ferroviaire, situé 30 m au nord de l'emplacement retenu, réduirait l'impact de l'ouvrage " par rapport à la vue, depuis la route cantonale, en direction du Château de Chillon ". Ils en déduisent que l'étude contenue dans le rapport justificatif établi par l'opérateur ne serait pas objective et que la pesée des intérêts effectuée par la DGTL serait incomplète. Une expertise de la CFMH serait dans ces conditions nécessaire selon eux. Selon la jurisprudence, rappelée préalablement, en cas d'atteinte légère à un bien protégé, l'autorité compétente doit soigneusement examiner les alternatives sérieuses; en revanche, celles présentant des désavantages ou aucun avantage important peuvent être écartées sur la base d'un examen sommaire (ATF 139 II 499 consid. 7.3.1; TF 1C_152/2017 1C_164/2017 du 28 août 2018 consid. 4.5). Contrairement à ce qu'indiquent les recourants, des alternatives hors zone à bâtir ont été examinées par l'opérateur selon le rapport justificatif (p. 8 et 9). Une co-utilisation d'un site existant (antenne CFF), hors zone à bâtir, aux abords du Château de Chillon a été écartée car elle n'offrait pas une couverture suffisante. Une installation de l'antenne sur le domaine public cantonal (le long de la route cantonale) a également été écartée car les objectifs de couverture ne pourraient pas être atteints en raison de la topographie des lieux (ligne CFF enterrée par rapport à la route et présence d'immeubles faisant obstacle à une bonne réception). Quant à la proposition des recourants, formulée au stade de leur recours, de déplacer l'antenne sur le mât voisin au nord (distant de 30 m), force est de constater que pour la vue sur le château, depuis Montreux ou Territet, un déplacement du mât d'une trentaine de mètres de l'emplacement choisi n'est pas déterminant. Seuls les observateurs qui se trouveraient à proximité directe de l'antenne auraient un intérêt à ce qu'elle soit reculée. En revanche, l'antenne serait davantage visible pour celui qui contemplerait le Château de Chillon d'un peu plus loin. A la hauteur de l'emplacement projeté, il n'y a pas beaucoup de points d'observation accessibles au public.

L'appréciation de la DGIP selon laquelle la proposition des recourants permettrait éventuellement un " tant soit peu " de réduire l'impact sur la vue en direction du Château de Chillon n'est pas spécialement motivée puisqu'elle n'évoque pas les éléments précités et qu'elle réserve de toute manière les intérêts prépondérants opposés. La DGTL n'a du reste pas retenu qu'un déplacement sur un mât voisin serait préférable du point de vue de l'intégration dans le paysage. A cela s'ajoute que selon l'opérateur, l'emplacement proposé par les recourants rapprocherait l'antenne du talus, ce qui péjorerait la couverture recherchée. Les photographies produites par les recourants montrent effectivement que l'emplacement proposé par les recourants est plus proche du talus (planté en vigne), qui est plus haut qu'à l'emplacement choisi; la couverture de la route cantonale, située en contre-haut du talus, pourrait donc être péjorée par un déplacement de l'antenne en direction de celui-ci. Compte tenu de ces éléments, la variante proposée par les recourants n'apporte pas d'avantage réel par rapport à la solution retenue. Il s'ensuit que la pesée des intérêts effectuée par l'autorité cantonale intimée est correcte. La solution proposée par l'opérateur, consistant à intégrer l'ouvrage projeté sur une structure existante de la voie de chemin de fer des CFF, permet de minimiser l'impact sur le paysage naturel et construit. La requête des recourants tendant à la mise en œuvre d'une expertise de la CFMH, qui n'a pas été jugée nécessaire selon la DGIP, est rejetée. Il n'y a pas davantage lieu, vu la nature de l'atteinte au site, de demander à l'Office fédéral de la culture de se prononcer dans la présente procédure de recours cantonale, les autorités spécialisées de l'administration cantonale ayant motivé de manière complète leur appréciation. e) Les recourants se plaignent également d'une violation des dispositions de droit cantonal et communal sur l'esthétique et l'intégration. L'art. 86 LATC impose à la municipalité de veiller 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 peut refuser le permis de construire pour des projets susceptibles de compromettre l'aspect ou 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 contenir des dispositions en vue d'éviter l'enlaidissement des localités et de leurs abords (al. 3). Sur cette base, le législateur communal a adopté l'art. 39 du règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions de Veytaux, dont la portée n'est pas différente de celle de la norme cantonale. Selon la jurisprudence, il incombe au premier chef aux autorités communales de veiller à l'aspect architectural des constructions; elles disposent à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (CDAP AC.2021.0101 du 21 juin 2021 consid. 3b). Le Tribunal cantonal observe une certaine retenue dans l'examen de cette question; il s'assurera que la question de l'intégration d'une construction à l'environnement bâti a été examinée sur la base de critères objectifs, sans sacrifier à un goût ou à un sens esthétique particulièrement aigu (notamment CDAP AC.2020.0260 du

E. 7

juillet 2021 consid. b et les références). Selon la jurisprudence, les installations de téléphonie mobile peuvent être soumises aux dispositions cantonales ou communales d'esthétique ou d'intégration. Dans l'application d'une clause générale d'esthétique, l'autorité ne doit cependant pas se laisser guider par son sentiment subjectif; il lui appartient de motiver soigneusement son appréciation (TF 1C_265/2014 du 22 avril 2015 consid. 4.1 non publié in ATF 141 II 245). Par ailleurs, les normes communales et cantonales doivent 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. 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. 1 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; 133 II 64 consid. 5.3). Dans ce contexte, les normes de droit cantonal et communal précitées n'ont pas une portée plus étendue que les normes de droit fédéral sur la protection des sites construits d'importance nationale. Dans sa réponse, la municipalité rappelle que le plan directeur communal, auquel se réfèrent les recourants, 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. Elle estime que l'antenne projetée aura un faible impact sur le paysage, en particulier sur les vues sur le château compte tenu du fait que l'antenne sera intégrée sur une structure ferroviaire existante et vu la distance qui sépare les deux objets. Elle conteste que les vues sur le château soient altérées. La solution choisie est selon elle nettement plus favorable qu'un emplacement en zone à bâtir. Cette appréciation, qui rejoint celles des autorités cantonales spécialisées, n'est pas critiquable. Le grief de violation de la clause d'esthétique est donc mal fondé. 5. Dans leur recours, les recourants ont demandé la tenue d'une " audience publique d'instruction (art. 6 CEDH) avec une inspection locale " ainsi que la pose de gabarits. Les recourants ont été invités à préciser s'il fallait comprendre leur requête comme tendant à l'organisation d'une audience de débats (audience publique au sens de l'art. 6 CEDH, plaidoiries en salle du tribunal à Lausanne – cf. art. 27 al. 3 LPA-VD), ou au contraire à la tenue d'une inspection locale (audience d'instruction, cf. art. 27 al. 2 LPA-VD). Les recourants ont répondu qu'ils demandaient " la tenue d'une audience publique exclusivement en lien avec une inspection locale ". Il faut conclure de leur réponse qu'ils souhaitent en réalité la tenue d'une inspection locale. Une telle mesure d'instruction n'est toutefois pas nécessaire, comme cela a été exposé préalablement (supra, consid. 4c). 6. Il résulte des considérants qui précèdent que la décision de la DGTL, tout comme la décision de la DGE (supra, consid. 2), ne violent pas le droit fédéral. C'est également le cas de la décision de la municipalité qui lève les oppositions et octroie le permis de construire, celle-ci étant conforme au droit cantonal et communal. Partant, le recours doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation des décisions attaquées. Succombant, les recourants supporteront l'émolument judiciaire et une indemnité à titre de dépens en faveur de la commune qui a procédé avec l'assistance d'un avocat. La constructrice qui a agi seule n'a pas droit à des dépens (art. 49 et 55 LPA-VD; art. 4 et 10 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative (TFJDA; BLV 173.36.5.1).

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