

# VD\_OMNI AC.2022.0249 vom 10. Mai 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-05-10, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2022.0249](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0249)

FR: VD\_OMNI AC.2022.0249 du 10 mai 2023

IT: VD\_OMNI AC.2022.0249 del 10 maggio 2023

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Municipalité de Payerne, Direction générale de l'environnement DGE-DIREV, Direction générale des immeubles et du patrimoine | Confirmation du refus du permis de construire une antenne de téléphonie mobile en application de la clause d'esthétique: située au bord de la route de Neuchâtel, l'antenne litigieuse altérerait dans une certaine mesure la vue sur l'abbatiale de Payerne.

## Erwägungen

### E. 1

Déposé en temps utile (cf. art. 95 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36), le recours satisfait en outre aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. en particulier art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). En tant que destinataire de la décision attaquée, qui refuse la délivrance du permis de construire requis pour son installation, l'opérateur a manifestement la qualité pour recourir (cf. art. 75 al. 1 let. a LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

### E. 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 compétente au niveau cantonal (en l'occurrence la municipalité) accomplit une tâche de la Confédération lorsqu'elle octroie une autorisation de construire une station de base pour 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\_703/2020 du 13 octobre 2022 consid. 7.2; 1C\_650/2019 du 10 mars 2020 consid. 3.2). 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 en vertu d'un inventaire fédéral 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. 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. 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. 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, 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; 127 II 273 consid. 4c; 123 II 256 consid. 6a; TF 1C\_237/2021 du 4 janvier 2023 consid. 5.1 et les arrêts cités). cc) 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 communiqué une prise de position dont on peut déduire sans équivoque qu'une expertise de la CFMH n'est pas nécessaire. Il faut prendre acte de cette appréciation de l'autorité compétente. b) En l'occurrence, l'antenne litigieuse se situe sur une parcelle colloquée en zone industrielle, de même que les parcelles environnantes à l'est de la route de Neuchâtel. A l'ouest de cette route, le plan d'affectation communal a également prévu un classement en zone à bâtir (zone militaire). On peut constater que la zone industrielle en question est, selon le plan de l'ISOS, située dans une "échappée dans l'environnement" (EE X) dont les limites ne sont pas clairement définies et qui s'étend sur un vaste territoire. L'objectif de sauvegarde vise essentiellement au maintien du caractère non bâti des terrains agricoles; il n'empêche pas des constructions de caractère industriel (ou analogue) dans la zone industrielle déjà partiellement bâtie. La question de savoir si le périmètre autour de la parcelle n° 5666 nécessite une protection particulière, susceptible de justifier un refus du permis de construire à raison de sa situation dans une "échappée dans l'environnement", peut rester indéterminée. En effet, il s'agit bien plutôt, en la présente occurrence, d'examiner si la municipalité était fondée à refuser le projet litigieux, en tant qu'autorité chargée d'appliquer la clause générale sur l'esthétique et l'intégration des constructions (cf. art. 86 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11]), en prenant en considération les caractéristiques spécifiques du site bâti dans son ensemble, telles qu'elles sont identifiées dans l'inventaire ISOS. c) aa) L'art. 86 LATC, règle générale en matière d'esthétique et d'intégration des constructions, dispose que 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 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 contenir des dispositions en vue d'éviter l'enlaidissement des localités et de leurs abords (al. 3). Les installations de téléphonie mobile peuvent être soumises aux dispositions cantonales ou communales d'esthétique ou d'intégration (ATF 141 II 245 consid. 4.1). 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 consid. 4.1 non publié in: ATF 141 II 245). 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 (TF 1C\_371/2020 du 9 février 2021 consid. 3.2; 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. 1 LTC; ATF 141 II 245 consid. 7.1 et 7.8; 138 II 173 consid. 6.3; TF 1C\_371/2020 précité consid. 3.2). Une intervention de l'autorité communale ou cantonale sur la base de l'art. 86 LATC ou de dispositions communales de portée analogue 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 (TF 1C\_465/2010 du 31 mai 2011 consid. 3.3). En retenant qu'une interdiction de construire fondée sur la clause d'esthétique doit se justifier par un intérêt public prépondérant, la jurisprudence exige une pesée des intérêts soigneuse, la décision devant se fonder sur des critères objectifs et systématiques, notamment s'il s'agit de protéger un site, un bâtiment ou un ensemble de bâtiments présentant des qualités esthétiques remarquables qui font défaut à l'ouvrage projeté ou que mettrait en péril sa construction. L'autorité communale qui se prononce sur ces questions en interprétant son règlement en matière de police des constructions et en appréciant les circonstances locales, bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'autorité cantonale de recours contrôle avec retenue (cf. art. 2 al. 3 LAT), mais l'autorité de recours doit sanctionner l'appréciation communale lorsque celle-ci contrevient au droit supérieur. Selon la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict. Il incombe à l'autorité cantonale de recours d'intervenir non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par la commune est insoutenable, mais aussi lorsqu'elle paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale (ATF 146 II 367 consid. 3.1.4, ATF 145 I 52 consid. 3.6; CDAP AC.2020.0276 du 18 mars 2021 consid. 2d). Aussi, si l'on ne peut nier qu'une antenne de téléphonie mobile présente nécessairement un aspect visuel déplaisant, encore faut-il, pour exclure son implantation, qu'elle péjore de manière incontestable les qualités esthétiques d'un endroit donné (TF 1C\_465/2010 précité consid. 3.3). bb) En l'occurrence, la parcelle sur laquelle est prévue l'antenne litigieuse est bordée à l'ouest par la route de Neuchâtel (RC 516d). Il s'agit d'une route pénétrante qui permet d'accéder à la ville de Payerne depuis le nord. Route d'entrée historique, elle figure sur la Carte Dufour, première carte topographique de la Suisse à l'échelle nationale, élaborée au milieu du XIXe siècle: il ressort de celle-ci que cette voie d'accès existait déjà, à l'époque, dans son tracé actuel (voir le visualiseur de cartes [map.geo.admin.ch](http://map.geo.admin.ch) de swisstopo, option "voyage dans le temps – Cartes"). La route de Neuchâtel permet un accès direct et rectiligne au cœur du bourg: en rase campagne jusqu'à l'entrée de la localité, elle est ensuite bordée, à l'est, de bâtiments industriels relativement discrets, et, à l'ouest, de lampadaires espacés d'une quarantaine de mètres ainsi que de vastes terrains militaires peu construits. Elle offre ainsi aux automobilistes qui circulent en direction de Payerne une vue entièrement dégagée sur la butte au centre de la ville, sur laquelle sont érigées l'abbatiale et la collégiale. Prévue sur une parcelle en bordure de la route de Neuchâtel, l'antenne litigieuse s'inscrit verticalement dans le même axe que cette dernière, lequel tend vers le bourg et le centre historique. Sur le plan visuel, le mât se superpose ainsi aux flèches de l'abbatiale et de la collégiale. La présence de l'antenne, dans cette zone dégagée, est de nature à porter une atteinte patrimoniale au site: la vue sur le bourg médiéval de Payerne, singulièrement sur la butte, serait dans une certaine mesure altérée. Or, le site constitue un endroit que la commune considère à l'évidence comme sensible. L'abbatiale a fait l'objet récemment d'importants travaux de restauration et de mise en valeur, qui ont permis de réouvrir le site au public en

juillet 2020. En parallèle, il est envisagé que les sites clunisiens (en lien avec l'ancienne abbaye de Cluny, en France – Payerne en fait partie), demandent une inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO, et la municipalité prépare un dossier en ce sens (cf. à ce sujet le préavis municipal n o 23/2021 du 6 octobre 2021). Ces démarches tendent à la mise en valeur et à la promotion de ce site d'une très grande valeur patrimoniale, urbanistique et culturelle. Il est donc logique que, poursuivant ces objectifs, les autorités communales se montrent sensibles à sa préservation, ce qui implique d'apporter un soin particulier aux détails susceptibles d'en péjorer les qualités. Il en va ainsi de la présence d'une antenne de téléphonie mobile en bordure de la route de Neuchâtel, dans un axe dégagé qui donne directement sur le cœur de la ville. Dans ces circonstances, la municipalité, qui a retenu que " la localisation de l'installation projetée [...] s'avère problématique, notamment en impactant les vues sur l'Abbatiale, qui se situe en arrière-plan, en particulier lorsqu'on emprunte l'axe qui conduit au centre du bourg ", était fondée à refuser le permis de construire pour ce motif. Il n'apparaît en effet pas que l'autorité intimée se soit laissée guider par son sentiment subjectif: sa décision repose au contraire sur un motif sérieux et pertinent, soit la protection d'un site présentant des qualités remarquables, dont elle s'efforce par ailleurs de faire la promotion. En outre, il ressort clairement du dossier que l'implantation d'installations de téléphonie mobile est admise par la municipalité à plusieurs autres endroits, dans la zone industrielle ou dans des zones résidentielles. En l'espèce, c'est l'emplacement spécifique choisi par la recourante qui a été critiqué à juste titre, et par conséquent l'impact visuel sur un centre historique méritant particulièrement d'être protégé. Au vu de ce qui précède, l'autorité intimée n'a pas violé le droit fédéral, cantonal et communal, ni abusé de son pouvoir d'appréciation, en refusant de délivrer le permis de construire requis en application de la clause d'esthétique et d'intégration. Il s'ensuit que le grief, mal fondé, doit être écarté.

### **E. 3**

Le considérant qui précède conduit au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Un émolument judiciaire est mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD). Celle-ci supportera également une indemnité de dépens en faveur de la commune, représentée par un avocat (art. 55 LPA-VD).

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