

VD_OMNI AC.2024.0363 vom 15. Oktober 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-10-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2024.0363

FR: VD_OMNI AC.2024.0363 du 15 octobre 2025

IT: VD_OMNI AC.2024.0363 del 15 ottobre 2025

Regeste

A. _____ à L. _____/Municipalité de Lausanne, Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP), Direction générale de l'environnement (DGE), M. _____ |
Annulation du permis autorisant la construction d'une installation de communication mobile composée d'un mât de 3 m de hauteur et de 3 antennes prévue en toiture d'un bâtiment situé au sud-ouest de la gare de Lausanne (quartier du Mont-d'Or) et compris dans un ensemble auquel l'ISOS a attribué le plus important objectif de sauvegarde et qui correspond quasiment en tous points à un site recensé en note *2* selon la réglementation cantonale. L'installation apparaît comme une atteinte sensible au vu de la qualité du secteur et de son haut degré de protection. En l'espèce, l'atteinte n'est pas justifiée par le besoin invoqué par la constructrice qui consiste essentiellement dans l'amélioration - toute relative - de la couverture du secteur. La balance des intérêts en présence aurait dû conduire au refus du projet. Par surabondance, la décision attaquée ne tient pas non plus suffisamment compte de la protection cantonale conférée par la LPrPCI au site dans lequel l'installation est prévue.

Erwägungen

E. 1

La décision par laquelle une municipalité lève les oppositions à un projet de construction et délivre le permis de construire peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Le présent recours a été déposé en temps utile et il respecte les exigences légales de motivation (art. 95 LPA-VD et art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). La qualité pour recourir est définie à l'art. 75 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD): elle est reconnue à toute personne ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente, qui est atteinte par la décision et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 75 let. a LPA-VD). Lorsque la contestation porte sur le permis de construire une installation de téléphonie mobile, la jurisprudence fédérale reconnaît la qualité pour recourir au propriétaire d'un immeuble voisin lorsqu'il est exposé à un rayonnement d'au moins 10% de la valeur limite de l'installation (ATF 133 II 409 consid. 1.3.1). Ces critères doivent être appliqués dans le cadre de l'art. 75 LPA-VD (arrêts CDAP AC.2024.0013 du 29 juillet 2024 consid. 1; AC.2022.0307 du 8 mars 2023 consid. 1); c'est en fonction de cela que la fiche de données a évalué à 456 m 53 la distance maximale pour pouvoir former opposition. Tous les recourants sont propriétaires d'habitations sises sur les parcelles n os 4961 (chemin du Mont-Tendre 10) pour J. _____, K. _____ et L. _____ ou 4966 (chemin de Villard 21) pour les autres intéressés, immeubles constitués en propriété par étages et situés dans le périmètre défini par la fiche de données. Comme les recourants ont formé opposition durant l'enquête publique, ils remplissent les conditions de l'art. 75 let. a LPA-VD. Il y a donc lieu d'entrer

en matière sur le fond.

E. 2

A titre liminaire, les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendus sous l'angle du défaut de motivation de la décision attaquée. L'argumentation qu'ils avaient développée dans le cadre des oppositions en lien avec l'admissibilité d'une installation de téléphonie mobile prévue dans un ensemble ISOS faisant l'objet d'une protection maximale n'aurait pas été examinée effectivement et sérieusement par les autorités. Ainsi, la décision attaquée n'en ferait nullement état. a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par les art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et 27 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01), confère à toute personne le droit d'exiger, en principe, qu'une décision relative à sa cause soit motivée. Cette garantie tend à éviter que l'autorité ne se laisse guider par des considérations subjectives ou dépourvues de pertinence; elle contribue ainsi à prévenir une décision arbitraire. L'objet et la précision des indications à fournir dépendent de la nature de l'affaire et des circonstances particulières du cas; en règle générale, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée. L'autorité peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige; il suffit que le justiciable puisse apprécier correctement la portée de la décision et l'attaquer à bon escient, et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (ATF 145 IV 99 consid. 3.1 et les références).

L'obligation, pour l'autorité administrative, de motiver sa décision est prescrite, au niveau légal, par l'art. 42 LPA-VD: la décision doit notamment contenir " les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie" (al. 1 let. c). b) En l'espèce, il est exact que la décision attaquée examine la question de l'intégration de l'installation projetée sous l'angle de la "protection du patrimoine" sans faire expressément mention de l'ensemble 33.1 figurant à l'ISOS, dans lequel le projet doit prendre place. Formellement, la décision ne se réfère qu'aux règles cantonales et communales relatives à l'esthétique et à l'intégration des constructions. Cependant, même sans référence aux règles fédérales relatives à la protection des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse, la décision se prononce sur l'intégration de l'installation litigieuse au site. La décision se fonde sur le préavis de la Déléguée à la protection du patrimoine bâti de la commune du 30 septembre 2024, qui impose des conditions à la construction de l'installation pour assurer sa compatibilité avec l'ensemble 3.31 défini par l'ISOS. Ces conditions ont été reprises par l'autorité intimée pour être imposées à la constructrice après l'établissement du permis de construire, le 4 novembre 2024, et celle-ci ne les a pas contestées. S'il est regrettable que la question de l'admissibilité de l'installation litigieuse dans un ensemble figurant dans un inventaire fédéral n'ait pas été plus explicitement traitée, il faut concéder à l'autorité intimée que la question de la bonne intégration du projet au site a été examinée et que si la décision présentait un défaut de motivation, cette violation du droit d'être entendu n'a pas empêché les recourants de faire valoir leurs droits en toute connaissance de cause devant le Tribunal cantonal. Ainsi, si vice il y a eu, celui-ci a été réparé devant la présente instance de recours, qui revoit librement la cause en fait et en droit, sur la base des dossiers produits par les autorités et des pièces déposées par les parties, au terme d'une vision locale et sur la base d'écritures dans lesquelles la question de la conformité du projet au droit fédéral a pu être abondamment discutée. Dans ces circonstances, il n'y a pas lieu d'annuler la décision attaquée pour violation du droit d'être entendu.

E. 3

L'installation de communication mobile litigieuse est prévue sur la toiture d'une construction qui se trouve dans l'ensemble 33.1 inscrit à l'ISOS, avec un objectif de sauvegarde "A", et, au plan cantonal, dans le site n° 18 de Lausanne (auquel une note *2* [site d'intérêt prépondérant] a été attribuée et qui pourrait peut-être faire prochainement l'objet (en tout ou partie) d'une inscription à l'inventaire des objets méritant d'être protégés; cf. art. 14 al. 3 de la loi vaudoise sur la protection du patrimoine culturel immobilier du 30 novembre 2021 [LPrPCI; BLV 451.16] et 8 al. 4 let. b de son règlement du 18 mai 2022 [RLPrPCI; BLV 451.16.1]). Sur le fond, les recourants invoquent, notamment, une violation des dispositions fédérales relatives à la protection du site construit dans lequel le projet est prévu. Ils reprochent principalement à l'autorité intimée de n'avoir pas correctement procédé à la pesée des intérêts qui lui incombait lorsqu'elle a délivré le permis de construire demandé. a) L'art. 5 al. 1 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) prévoit que le Conseil fédéral établit, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'objets d'importance nationale; il peut se fonder à cet effet sur des inventaires dressés par des institutions d'Etat ou par des organisations œuvrant en faveur de la protection de la nature, de la protection du paysage ou de la conservation des monuments historiques. Les critères qui ont déterminé le choix des objets seront indiqués dans les inventaires. Sur cette base, le Conseil fédéral a établi l'ordonnance du 13 novembre 2019 concernant l'ISOS (OISOS; RS 451.12). Suivant l'art. 6 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 (al. 1). 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. 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 et les fiches qui l'accompagnent, du contenu de la protection (ATF 127 II 273 consid. 4c; 123 II 256 consid. 6a; arrêt TF 1C_296/2022 du 7 juin 2023 consid. 4.1). Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, au sens de l'art. 2 LPN, 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). Selon l'art. 10 OISOS, 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 (al. 1). Lors d'interventions sensibles dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, on ne peut procéder à une pesée des intérêts qu'en présence d'intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également; des atteintes sensibles à un objet ne sont admissibles que si elles sont justifiées par un intérêt d'importance nationale qui prime l'intérêt à protéger l'objet (al. 2). Lorsqu'une atteinte est considérée comme admissible suite à la pesée des intérêts, elle doit être aussi limitée que possible; son auteur doit tenir compte de la règle selon laquelle les qualités culturelles des objets, notamment leurs qualités urbanistiques, méritent d'être ménagées le plus possible (al. 4). L'octroi d'une autorisation de construire une installation de téléphonie mobile à un exploitant de telles installations au bénéfice d'une concession fédérale relève en principe d'une tâche de la Confédération (ATF 131 II 545 consid. 2.2). L'art. 6 al. 2 LPN est dès

lors applicable en l'occurrence. Cette disposition 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 atteinte à l'objet protégé (arrêt TF 1C_296/2022 du 7 juin 2023 consid. 4.1). Lors de la pesée des intérêts à effectuer dans le cadre d'un projet visant l'installation d'une antenne de téléphonie mobile dans un site inscrit à l'inventaire ISOS, il y a lieu de prendre en compte le degré de protection du site (consid. 3b infra), le degré d'atteinte que le site subira en raison de l'installation projetée (consid. 3c infra), ainsi que l'état de la couverture du réseau de téléphonie mobile dans la zone concernée et l'amélioration que pourrait y apporter l'implantation d'une nouvelle antenne (consid. 3d infra) (cf. arrêts TF 1C_361/2023 du 8 octobre 2024 consid. 4.2 et la réf. citée; 1C_362/2023 du 8 octobre 2024 consid. 4.2). Dans un document établi à l'intention des autorités responsables des autorisations de construire par la Département fédéral de l'intérieur (DFI), Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) intitulé "Les installations de téléphonie mobile et la protection des monuments" (version du 22 juin 2018), il est rappelé que les sites d'importance nationale doivent être traités avec le plus grand ménagement (p. 4). Suivant la pratique actuelle, on autorise l'installation d'une antenne, qui devra cependant ménager le plus possible l'objet concerné, seulement lorsque la preuve a été donnée que le projet ne peut pas être réalisé hors de l'objet inscrit à l'inventaire ISOS, que dans le périmètre de l'objet inscrit à l'ISOS aucun autre emplacement n'est possible, ni aucune autre solution technique ayant un moindre impact sur l'objet et que tous les efforts raisonnablement exigibles ont été faits pour optimiser le projet en faveur de l'objet inscrit à l'ISOS (ibidem).

b) L'ensemble 33.1, dans lequel l'installation litigieuse est prévue, est délimité au nord par les voies CFF, à l'est et au sud-est par l'avenue de Milan, au sud-ouest par l'avenue de la Dent-d'Oche et à l'ouest, approximativement, par l'avenue Marc-Dufour. L'ensemble est traversé, d'ouest en est dans sa partie inférieure par l'avenue du Mont-d'Or et en son milieu par le chemin des Fleurettes. La fiche ISOS correspondant à l'ensemble décrit ci-dessus indique des qualités spatiales et historico-architecturales prépondérantes. Elle décrit l'ensemble 33.1 comme un groupement de maisons individuelles ou locatives et d'immeubles d'habitation, dont la partie inférieure est traversée par l'avenue du Mont-d'Or et qui répond à une planification élaborée de concert avec l'aménagement du boulevard de Grancy situé à l'est. Elle relève des architectures soignées, dès le dernier quart du 19^e siècle, essentiellement la toute fin du 19^e siècle, avec de rares objets jusqu'au dernier quart du 20^e siècle. L'ISOS attribue à cet ensemble un objectif de sauvegarde "A", qui signifie sauvegarder intégralement toutes les constructions et installations et tous les espaces libres, ainsi que supprimer les interventions parasite (cf. art. 9 al. 4 let. a OISOS). Le quartier est inscrit dans un périmètre de protection n° 33 qui est décrit comme il suit dans la fiche ISOS y relative (Canton de Vaud, Volume 7, p. 248): "Avenue du Mont-d'Or (33, 34, 38, 39, XXI–XXIII) L'avenue du Mont-d'Or prend le relais du boulevard de Grancy. Projetée de concert avec cet axe, elle prolonge vers l'ouest sa stricte horizontalité, accentuée par la présence d'arbres d'alignement (33.1.5). Son côté amont est notamment marqué par une rangée de maisons individuelles et locatives datant des années 1880 (33.1.1) sur le côté sud desquelles s'étendent des jardins contenus par des murs de soutènement délimitant rigoureusement l'espace-rue. Seul un carrefour giratoire interrompt son parcours rectiligne. Il signale le départ de l'avenue Marc-Dufour, dont le tracé est souligné par de solides et longs murs de soutènement (33.0.2). Remontant le coteau en direction du nord-ouest, elle dessine une large courbe avant de traverser les

voies ferrées (LXXIX). Entre ces deux avenues et la ligne de chemin de fer s'est développé un tissu discontinu composé de maisons individuelles ou locatives et d'immeubles comprenant entre deux et six niveaux et remontant à une période s'étalant entre le dernier quart du 19^e siècle et les années 1930 (33, 33.1). Dans la partie occidentale, les transformations et adjonctions survenues au cours du 20^e siècle et l'architecture parfois moins élaborée des bâtiments confèrent au secteur des qualités légèrement inférieures à celles de la partie orientale. Dans cette dernière, les gabarits respectent une organisation particulière qui se reflète dans la trame régulière du tissu; les constructions les plus élevées sont reléguées dans la partie supérieure, tandis que les maisons avec jardins sont établies dans la partie inférieure, le but étant que chaque habitat bénéficie au maximum de l'ensoleillement et de la vue sur le lac. Le bâti constitue ainsi une succession d'alignements élégants s'échelonnant dans la pente. La préservation de cette structure rehausse encore davantage les qualités de cet ensemble qui recèle déjà une grande valeur architecturale. Seul un groupe de six remarquables immeubles organisé autour d'un square crée une ouverture plus grande dans le tissu (33.1.3). Parmi les rares constructions se démarquant du bâti figurent les immeubles résidentiels de 1960 (33.0.1) implantés à proximité immédiate du carrefour giratoire et trois autres bâtiments datant de la seconde moitié du 20^e siècle (33.1.2)." c) S'agissant du degré de l'atteinte portée au site par l'installation litigieuse, les recourants la qualifient de grave, tandis que la constructrice et les autorités la tiennent pour mineure. La constructrice et les autorités considèrent que l'installation litigieuse ne nécessitera qu'une intervention mesurée sur la toiture, ce qui n'altérera ni la qualité globale, ni la substance de l'édifice. Suivant les plans mis à l'enquête, l'installation de communication mobile litigieuse comprend un mât supportant des antennes. La base du mât et le caisson technique sont prévus dans les combles du bâtiment ECA n° 887. Le mât nécessite le percement en toiture d'une petite lucarne d'accès de 80 x 80 cm. La partie du mât émergeant de la toiture aura une hauteur de 3 m et les trois antennes accrochées au mât auront chacune une hauteur de 2.20 m. La constructrice précise que, pour des raisons techniques, les antennes doivent dépasser les toits pour qu'elles puissent remplir leur fonction mais qu'elle a limité au maximum la hauteur de son installation. Une telle limitation de hauteur implique en outre une limitation de la puissance en raison de la proximité des lieux à utilisation sensibles (LUS). Par ailleurs, la constructrice fait valoir que des conditions lui ont été imposées dans le cadre du permis de construire pour limiter la visibilité de son projet. Ces conditions, basées sur le second préavis de la Déléguée à la protection du patrimoine, prévoient que la constructrice devra porter un soin tout particulier à la mise en œuvre et aux détails architecturaux: les éléments techniques devront être de couleur neutre et sobre, avec finition mate, afin de limiter leur impact visuel. A titre d'exemple à suivre, la déléguée cite l'antenne aménagée au chemin des Epinettes 24, dans un cache de couleur ocre. La constructrice est également chargée de préserver les éléments de couverture et de charpente dignes de conservation et de réaliser les interventions techniques de manière à éviter de leur porter atteinte. Le tribunal note que des mesures ont été prises afin de limiter l'impact de l'installation et d'en réduire le gabarit au maximum. Il n'en demeure pas moins que l'installation litigieuse occasionnera une atteinte à la substance du bâtiment pour en fixer les éléments nécessaires et aménager un mât de 3 m muni de trois antennes mesurant chacune 2.20 m de hauteur. Si l'immeuble en question, recensé en note *4*, ne bénéficie en lui-même pas d'une protection particulière, il forme avec les bâtiments construits au chemin du Mont-Tendre 14 et 16 un ensemble harmonieux de petits bâtiments locatifs, de gabarits et d'architecture similaires, coiffés de toitures à la Mansart percées de

fenêtres et bordés, côté rue, de jardins. Le bâtiment situé au chemin du Mont-Tendre 10, de plus petite taille, présente des similitudes avec les habitations décrites ci-devant.

L'harmonie que présente ce petit ensemble est cependant rompue par la construction contemporaine à toiture plate aménagée récemment au chemin du Mont-Tendre n° 8 (parcelle n° 4962), beaucoup plus massive. Le bâtiment sis au chemin du Mont-Tendre n° 12 est au demeurant parfaitement intégré au reste de l'ensemble n° 33.1, qui se compose presque exclusivement de maisons individuelles et collectives d'architectures comparables construites entre le dernier quart du 19^e siècle et les années 1930. A part des cheminées, les toitures des bâtiments situés au chemin du Mont-Tendre 10 à 16 ne sont munies d'aucune autre infrastructure en toiture. En soi, l'installation de communication mobile litigieuse, avec son mât et ses trois antennes, apparaît donc comme une intervention parasite en toiture d'un bâtiment intégré à un ensemble protégé, au sens de l'art. 9 al. 4 let. a OISOS. Quant à l'impact sur le site protégé, les autorités et la constructrice sont d'avis que l'ajout d'une antenne installée sur un bâtiment en bordure directe de la voie ferrée ne compromettrait pas cette partie du site, déjà impactée par les installations des CFF. Elles ajoutent que le projet litigieux ne sera que très peu visible depuis le domaine public et que les vues que l'on peut avoir sur le projet depuis l'extérieur de l'ensemble ne seraient pas évoquées dans la fiche ISOS, de sorte que la présence de l'installation litigieuse dans le champ visuel depuis l'extérieur du site ne porterait pas atteinte aux objectifs de protection de l'ISOS. En l'espèce, vue depuis la rue, l'installation projetée se découperait dans le ciel sans arrière plan, les superstructures des voies de chemin de fer situées immédiatement au nord du bâtiment en question, visibles depuis le domaine public, étant situées bien en-dessous. Si l'on s'éloigne du bâtiment sur lequel l'installation litigieuse est prévue et que l'on parcourt le quartier, comme le tribunal l'a fait lors de l'inspection locale, on constate, grâce au gabarit qui a été posé, que le projet de la constructrice sera visible depuis la fin du tronçon montant du chemin du Mont-Tendre, avant le coude qu'il forme en direction de l'ouest au droit de la construction sise au n° 10, ainsi qu'à l'extrémité de l'impasse lorsque l'on remonte vers le n° 16 du chemin des Fleurettes en direction du nord. Ailleurs, sur le trajet parcouru lors de la vision locale, le bâtiment sur lequel l'infrastructure litigieuse est projetée est en revanche masqué par d'autres constructions. Mais lorsque l'on s'éloigne de l'ensemble protégé par l'ISOS en franchissant, au nord-ouest, le pont Marc-Dufour, qui domine les rails de chemin de fer puis en parcourant le tronçon ouest du chemin de Villard, situé en amont, l'installation litigieuse est à nouveau visible, au sein d'un ensemble homogène. Depuis ces deux derniers endroits, comme depuis la terrasse du dernier étage du bâtiment construit au chemin de Villard 21, qui surplombe les voies CFF, le tribunal a en effet pu constater que les toitures recouvertes de tuiles de l'ensemble 33.1 de l'ISOS présentaient une cohérence claire, qu'encadraient les multiples infrastructures des CFF puis, à l'est et à l'ouest, des habitations collectives, plus hautes et plus imposantes, munies de toitures plates. Ces vues confortent le tribunal dans l'appréciation selon laquelle le mât et les antennes projetées apparaissent comme des interventions étrangères à l'ensemble 33.1 et qui l'affectent de manière sensible dans sa substance. En parcourant l'ensemble 33.1, auquel l'ISOS a attribué le plus important objectif de sauvegarde et qui correspond quasiment en tous points au site n° 18 recensé en note *2* selon la réglementation cantonale, le tribunal a pu constater l'harmonie préservée qui s'en dégageait. Ce groupement de maisons individuelles ou locatives, dont la construction s'étend pour l'essentiel du dernier quart du 19^e siècle jusqu'aux années 1930, présente des architectures soignées, des jardins arborés, des aménagements extérieurs soignés. L'ensemble présente

également une grande cohérence spatiale, induite – d’après l’évaluation du site faite par la DGIP – par un plan d’urbanisation amorcé dès 1872 par la Société foncière des Boulevards et par le cahier des charges joints aux actes de vente des parcelles de l’époque, qui ont influencé l’organisation de la voirie, la construction des murs de soutènement, l’implantation et le gabarit des bâtiments, la présence de jardins et d’aménagements extérieurs dont il découle un tissu très homogène. Si le tribunal a pu constater, ici ou là, des panneaux photovoltaïques ou une antenne de télévision, de telles infrastructures restent en nombre limité. Au cœur de l’ensemble 33.1 protégé, le tribunal n’a pas constaté d’autres installations telles que celle qui est projetée. Ainsi, l’installation de communication mobile aménagée en toiture de l’immeuble construit au chemin du Reposoir 2, au demeurant d’un mètre plus élevée que le projet litigieux, se situe en dehors de l’ensemble 33.1, certes dans le périmètre 33 mais auquel est attribué un objectif de sauvegarde B, entraînant la sauvegarde de la structure, et non comme ici un objectif de sauvegarde A, occasionnant la sauvegarde de la substance (arrêt CDAP AC.2021.0211 du 19 avril 2022 qui rejette le recours contre l’autorisation de construire interjeté par des voisins et l’arrêt TF 1C_296/2022 du 7 juin 2023 dans le même sens). Il suit de ce qui précède que le projet litigieux constitue pour l’ensemble protégé par l’ISOS n° 33.1 une atteinte qui a été à tort qualifiée de légère par l’autorité intimée. Cette atteinte doit au contraire être considérée comme sensible au sens de l’art. 10 al. 2 OISOS, au vu de la qualité du secteur et de son haut degré de préservation: hormis deux locatifs plus récents, l’un dont il a déjà été question plus haut et l’autre le long du chemin du Suchet, qui tranchent avec l’architecture du site, et dont on ne saurait retenir qu’ils sont intégrés, les constructions sont d’origine. Les qualités architecturales relevées par l’inventaire fédéral s’étendent bien évidemment aux toitures, même si cela n’est pas expressément mentionné, lesquelles nécessitent en conséquence d’être préservées d’interventions parasites. Il n’y a enfin pas lieu de minimiser l’atteinte en raison de la grande proximité des superstructures du chemin de fer voisin. En invoquant cet argument, la constructrice et les autorités perdent de vue que la ligne de chemin de fer, tout comme les bâtiments à toitures plates, plus hauts et plus imposants, qui bordent à l’ouest et à l’est le secteur, se situent en dehors de l’ensemble protégé et que leur présence ne saurait justifier d’atteinte à l’ensemble 33.1, sauf à vider de son sens la protection conférée à l’ensemble bâti par l’ISOS qui vise, avec l’attribution d’un objectif de sauvegarde "A", la conservation de la substance, soit en principe la conservation intégrale des constructions – dont font ici partie les toitures – et composantes du site, ainsi que la suppression des interventions parasites (cf. art. 9 al. 4 let. a OISOS). Même si le bâtiment en toiture duquel le projet est prévu est en bordure de l’ensemble, il en fait partie intégrante et y est bien intégré. d) Conformément à l’art. 10 al. 2 OISOS, il y a lieu de procéder à une pesée des intérêts en mettant l’intérêt à la protection du patrimoine bâti d’importance nationale en balance avec l’intérêt public à une couverture suffisante du réseau de téléphonie mobile qui découle de l’art. 92 al. 2 Cst. et de l’art. 1^{er} al. 1 et 2 de la loi fédérale sur les télécommunications du 30 avril 1997 (LTC; RS 784.10). Selon la jurisprudence, il n’est en principe pas nécessaire de prouver le besoin de couverture lorsque l’installation d’une antenne de téléphonie mobile est projetée en zone à bâtir (arrêts TF 1C_547/2022 du 19 mars 2024 consid. 4.4; 1C_518/2018 du 14 avril 2020 consid. 5.1.1 et les arrêts cités). Il n’en demeure pas moins que la Confédération et les cantons doivent garantir la coordination et l’optimisation nécessaire des sites de téléphonie mobile et veiller à ce que les intérêts de l’aménagement du territoire, de l’environnement, de la nature et du paysage soient dûment pris en compte dans les procédures de concession et d’autorisation (arrêt TF 1A.162/2004

du 3 mai 2005 consid. 4). Dans la mesure où elle assure une couverture suffisante du réseau, la construction d'une antenne de téléphonie mobile répond, en principe, à un intérêt national. En revanche, si la zone concernée est déjà couverte par un réseau suffisant, cet intérêt (national) a moins de poids (cf. Aurélien Wiedler, La protection du patrimoine bâti, Berne 2019, p. 179). Des explications fournies par la constructrice dans ses écritures, à l'audience et dans le document intitulé "Desserte de communication mobile; LSFL", il ressort qu'entre 2000 et 2015, avec les technologies de 2^e (GSM-hors service depuis 2021) et de 3^e générations (UMTS-hors service fin 2015), le réseau de téléphonie mobile était principalement utilisé pour la téléphonie vocale. Mais avec l'introduction de la 4^e génération (LTE), le trafic mobile des données a connu une croissance exponentielle, doublant en Suisse tous les 12 à 18 mois. D'après l'opératrice, pour déterminer s'il existe un besoin, il n'est plus suffisant d'examiner la couverture, à savoir si une liaison de téléphonie mobile est possible. La qualité de la desserte est définie non seulement par la couverture (indépendante du nombre d'utilisateurs simultanés), mais également par la capacité (qui indique le débit disponible, autrement dit le volume de données qui peut être transmis par seconde, le volume du trafic des données augmentant de manière soutenue chaque année), la disponibilité (redondance; qui fait référence au chevauchement de plusieurs cellules permettant d'assurer un fonctionnement ininterrompu en cas de panne, particulièrement importante pour les appels d'urgence) et le faible temps de latence (nécessaire dans des domaines critiques). D'après l'opératrice, les exigences en matière de couverture mobile moderne sont particulièrement élevées en ville, de sorte que la densification du réseau est indispensable. La forte densité des LUS – qui limitent la puissance des installations et la taille des cellules -, la proximité des zones à fort trafic de données et les nombreux services liés à la sécurité constituent un défi pour la couverture radio des zones urbaines et la densification indispensable du réseau. L'extension du réseau ne peut se faire principalement que par l'implantation de nouveaux sites, puisque les installations en zone urbaine sont déjà exploitées au maximum de la puissance autorisée et que les valeurs limites des installations (VLInst) sont épuisées. Enfin, plusieurs technologies doivent être exploitées simultanément dans le respect des valeurs limites fixées dans l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI; RS 814.710). De plus, seule l'utilisation commune de bandes basses et de bandes hautes permet d'assurer une bonne qualité de service (couverture, capacité/débit et pénétration dans les bâtiments) mais lorsque la proximité de LUS rend l'exploitation problématique, il faut parfois renoncer à l'exploitation des bandes basses. Pour la planification du réseau et l'identification des besoins, l'opératrice utilise un logiciel professionnel de planification radio. Les cartes de simulation présentées dans le dossier, réalisées au moyen de ce logiciel, permettent de montrer la couverture, à savoir la surface théorique où le signal est disponible, mais n'indiquent pas la capacité, qui dépend du nombre d'utilisateurs. Pour identifier un besoin en ville, une simulation de couverture en bandes hautes est réalisée. Là où le signal n'est pas satisfaisant, une simulation est réalisée pour identifier les sites qui émettent un signal dans la zone problématique. Si aucune cellule ne peut être identifiée comme dominante, cela signifie que les terminaux dans cette zone devront constamment changer du signal d'un site à celui d'un autre péjorant la qualité de la desserte. En outre, les sites qui desservent cette zone sont souvent très sollicités en matière de capacité, ce qui implique aussi une péjoration de la qualité de desserte pour les cellules desservies par ces sites. S'agissant du site litigieux LSFL, la constructrice a fourni une carte indiquant tous les sites Swisscom dans un rayon de 3 km autour de son projet. Le réseau comporte ainsi de nombreux sites. Cela s'explique, d'après l'opératrice, parce que la ville

de Lausanne, 4^e ville de Suisse, présente une topographie exigeante, avec un dénivelé très important limitant la portée du signal, une importante densité de LUS et d'utilisateurs limitant la puissance et la capacité des sites et qu'elle figure à l'inventaire ISOS en tant que ville d'intérêt national ce qui a pour effet de limiter la hauteur des sites (alors que prendre de la hauteur permettrait de s'éloigner des LUS) et donc leur puissance et leur capacité. En conséquence, la taille d'une cellule est particulièrement petite (300 m voire moins). Afin de répondre à l'augmentation du trafic de données, qu'elle qualifie d'exponentielle, l'opératrice a planifié depuis 2019 la construction de plus de 50 nouveaux sites en ville de Lausanne. L'opératrice a ensuite reproduit des images réalisées au moyen du logiciel décrit ci-dessus. Les deux premières traitent de la couverture en bandes hautes dans une zone délimitée par un cercle rouge au sud-ouest de la gare de Lausanne – correspondant à peu près à l'ensemble ISOS 33.1 dont il a été question plus haut – et de l'amélioration qu'apporterait le projet litigieux. La première carte (image 1), d'après l'opératrice, montre que la couverture actuelle en bandes hautes est limitée et qu'elle serait clairement améliorée avec le projet (image 2). La première image montre que la couverture en bandes hautes est limitée dans la plupart des habitations de ce secteur. La simulation de couverture 1800 MHz avec le site litigieux, représentée par l'image 2, montre que la couverture serait désormais standard, notamment le long de l'avenue du Mont-d'Or, du chemin des Fleurettes, du chemin des Epinettes et en partie le long du chemin du Mont-Tendre. Le tribunal constate toutefois que pour le surplus il reste de nombreux endroits où la couverture est limitée. L'image 3 relate la taille de la zone problématique (qui correspond approximativement à l'ensemble ISOS 33.1) et les distances entre les installations existantes. L'opératrice indique à ce sujet que la desserte est actuellement assurée par 5 sites (image 4). Le site LDUF couvre une petite partie du nord-ouest de la zone; le site LATV à la puissance très limitée couvre une toute petite partie du sud-ouest de la zone; le site LBAI n'amène aucune capacité, seules les bandes basses étant exploitées en raison d'une puissance limitée; le site LADU, très éloigné, couvre une toute petite partie du secteur au sud-est et de manière très limitée au centre; le site LAGC couvre toute la partie ouest et le centre de la zone problématique. L'opératrice explique que le mélange de couleurs sur les images signifie que le signal provient de plusieurs sites et que la desserte n'est pas de bonne qualité. Par ailleurs, le site LAGC, destiné à couvrir un nombre d'utilisateurs extrêmement élevé à proximité de la gare de Lausanne, dessert aussi une grande partie de la zone problématique; or, ce site, co-utilisé avec les CFF et un autre opérateur, est exploité au maximum de sa puissance et devrait en conséquence être réservé à la desserte de la zone à l'ouest de la gare. Avec le site LSFL litigieux, la zone problématique bénéficierait d'un signal dominant dans chaque direction, ce qui améliorerait la desserte et les sites à proximité seraient beaucoup moins sollicités pour garantir une bonne desserte de la zone dans laquelle ils sont implantés (image 5). De ces images, le tribunal retire néanmoins que le secteur en question est actuellement entièrement desservi, même si c'est par plusieurs sites, et que le projet litigieux ne desservira pas l'entier du secteur; en particulier, la partie sud-est continuera de l'être par un autre site. L'opératrice affirme, au moyen de l'image 6, que la capacité (débit) est insuffisante dans la zone problématique. Le tribunal observe toutefois que seul le secteur ouest est signalé en faible débit (rouge), le reste s'approchant d'un débit moyen (orange à jaune). Par rapport au choix de l'emplacement et aux paramètres d'exploitation, l'opératrice indique qu'elle prend en considération, dans ce cadre, les aspects radio-techniques et les contraintes liées à la réglementation en matière de police des constructions, notamment d'esthétique et de protection des sites. Enfin, le choix de l'emplacement dépend aussi de

l'accord du propriétaire du fonds concerné. Il se trouve qu'en l'espèce, la zone problématique identifiée se situe entièrement dans une zone de protection ISOS avec un objectif de sauvegarde A. Un emplacement à la limite du périmètre de protection et à proximité des installations ferroviaires a été privilégié. Compte tenu de la topographie, cet emplacement dans la partie la plus haute serait favorable d'un point de vue de la radiodiffusion, les antennes devant dépasser des toits pour remplir leurs fonctions. Enfin, l'emplacement se situe idéalement au centre de cette partie la plus haute pour permettre une bonne couverture de l'entier de la zone. La hauteur de l'installation a été réduite au maximum. Compte tenu de cela et de la proximité des LUS, l'opératrice indique avoir renoncé à exploiter des bandes basses et par conséquent à une qualité de desserte optimale. Les explications qui précèdent et celles recueillies en audience témoignent essentiellement de la volonté de la constructrice d'améliorer la couverture du secteur et de soulager d'autres sites particulièrement sollicités, tel celui de la gare. L'opératrice invoque un besoin, non seulement en termes de couverture (à savoir si une liaison de téléphonie mobile est possible), mais aussi en termes de capacité (à savoir de volume de données qui peut être transmis par seconde), de disponibilité et de temps de latence. Quoiqu'il en soit, les différentes images reproduites dans le dossier montrent que le secteur est actuellement desservi par 5 sites. L'opératrice fait valoir que la desserte ne serait pas de bonne qualité. Quoiqu'il en soit, le secteur litigieux est actuellement desservi et le site LSFL vise à améliorer la desserte en question. Par rapport à la capacité (débit), l'image 6 ne démontre un faible débit (rouge) qu'à l'ouest du secteur, le reste s'approchant d'un débit moyen (orange à jaune). Si l'amélioration de la couverture du réseau est sans doute un intérêt légitime poursuivi par l'opératrice, cet intérêt ne saurait ici se concrétiser par la réalisation d'une installation qui occasionne une atteinte importante à la substance d'un ensemble bénéficiant du plus haut objectif de sauvegarde attribué par l'ISOS. A cela s'ajoute que l'opératrice ne soutient pas avoir cherché des sites alternatifs, moins dommageables pour la protection conférée au secteur par l'ISOS, ni ne fait état de plaintes d'utilisateurs au sujet du manque de qualité allégué de la desserte. Il s'ensuit que le besoin invoqué par la constructrice pour son installation n'est pas suffisamment important pour justifier une atteinte sensible à l'ensemble 33.1. Contrairement à ce qu'a retenu l'autorité intimée, la balance des intérêts en présence devait ici conduire au refus du projet de construction et non à la délivrance d'une autorisation de construire. Lors de l'inspection locale du 17 juin 2025, l'un des représentants de la municipalité a confirmé que celle-ci n'avait pas pris en compte la nécessité éventuelle d'une amélioration de la couverture ou de la desserte en communication mobile à cet endroit, dans le cadre de la pesée des intérêts à laquelle elle a procédé. Une telle manière de faire n'est pas conforme aux art. 3 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1). Lorsqu'elle doit procéder à une pesée des intérêts, l'autorité doit prendre en compte tous les intérêts concernés. En l'espèce, c'est précisément l'amélioration de la desserte ou de la couverture en téléphonie mobile qui pourrait justifier une atteinte à un ensemble patrimonial faisant l'objet d'un objectif de sauvegarde découlant de l'ISOS. Ces deux intérêts d'importance nationale, opposés, doivent être identifiés, appréciés et mis en balance pour déterminer si l'installation litigieuse peut être autorisée. Aucun de ces intérêts ne saurait d'emblée l'emporter sur l'autre; en soi, ils sont de nature équivalente. Le législateur n'a pas recouru dans ce domaine à la technique de la pondération anticipée des intérêts en présence (voir à ce sujet F. Chaix, *Pesée des intérêts en droit public: le législateur serait-il devenu le juge?*, in: *Mélanges*

publiés à l'occasion des 150 ans du Tribunal fédéral, Berne 2025, pp. 115 ss, spéc. pp. 118 ss). La nécessité de prendre en compte l'état de la couverture du réseau de téléphonie mobile dans la zone concernée et l'amélioration qu'un projet pourrait y apporter a récemment été rappelée par le Tribunal fédéral dans des affaires genevoises concernant également l'implantation d'antennes dans des sites patrimoniaux sensibles inscrits à l'ISOS (arrêts TF 1C_361/2023 du 8 octobre 2024 consid. 4.2; 1C_362/2023 du 8 octobre 2024 consid. 4.2). Le tribunal retient par surabondance que la décision attaquée ne tient pas non plus suffisamment compte de la protection cantonale conférée par la LPrPCI au site n° 18 dans lequel l'installation est prévue alors que l'art. 8 al. 1 let. c LPrPCI enjoint à la municipalité, dans le cadre de l'octroi des permis de construire, outre de prendre en considération les objectifs de sauvegarde énoncés par les inventaires fédéraux prévus à l'art. 5 LPN, de favoriser la préservation des objets du patrimoine culturel immobilier en se basant sur le recensement et les décisions de classement et d'inscription à l'inventaire des objets méritant d'être protégés. Pour rappel, une note *2* a été attribuée à ce site, ce qui signifie que le secteur présente un intérêt prépondérant (cf. art. 8 al. 4 let. b RLPrPCI). Or, pour les motifs invoqués ci-dessus, l'installation projetée entraîne une atteinte au site qui n'est pas justifiée par un besoin suffisant de l'opératrice et qui n'est pas non plus compatible avec la protection conférée au site par le droit cantonal. Les considérants qui précèdent entraînent l'admission du recours. Il n'y a dès lors pas lieu d'analyser les autres griefs invoqués par les recourants.

E. 4

Le recours est admis et la décision attaquée réformée, en ce sens que le permis de construire est refusé. Les frais et les dépens sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 49 al. 1 et 55 al. 2 LPA-VD). Lorsque la procédure met en présence, outre les recourants et l'autorité intimée, une ou plusieurs autres parties dont les intérêts sont opposés à ceux des recourants, c'est en principe à cette partie adverse déboutée, à l'exclusion de la collectivité publique dont la décision est annulée ou modifiée, d'assumer les frais et dépens (arrêt CDAP AC.2019.0307 du 14 février 2020 consid. 3 et les réf. citées). Il appartient en conséquence à la constructrice, qui succombe, de supporter les frais de justice. Les recourants, qui ont procédé avec l'assistance d'un avocat, ont droit à des dépens (cf. 55 al. 1 er LPA-VD).

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