

# VS\_GERICHTE A1 22 75 vom 14. März 2023

VS Kantonsgericht, 2023-03-14, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs\\_gerichte\\_A1 22 75](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_22_75)

FR: VS\_GERICHTE A1 22 75 du 14 mars 2023

IT: VS\_GERICHTE A1 22 75 del 14 marzo 2023

## Regeste

A1 22 75 ARRÊT DU 14 MARS 2023 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public  
Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier, Thomas Brunner, juges ;  
Frédéric Fellay, greffier en la cause X \_\_\_\_\_, A \_\_\_\_\_, recourante, représentée  
par Maître Amédée Kasser, avocat, 1001 Lausanne contre CONSEIL D'ÉTAT DU  
VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, COMMUNE DE B \_\_\_\_\_, B \_\_\_\_\_, autre  
autorité, ainsi que Y \_\_\_\_\_, Z \_\_\_\_\_ et C \_\_\_\_\_, B \_\_\_\_\_, D  
\_\_\_\_\_, E \_\_\_\_\_, F \_\_\_\_\_, B \_\_\_\_\_, G \_\_\_\_\_, B \_\_\_\_\_, H  
\_\_\_\_\_, B \_\_\_\_\_,

## Erwägungen

### E. 1

Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA; RS/VS 172.6]).

### E. 2

Les autorités précédentes ont reconnu que l'installation était conforme à la ZIG et admis, sur le vu du préavis positif du service de l'environnement (SEN), qu'elle respectait les valeurs limite de l'ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI ; RS 814.710). Le Conseil d'Etat a par ailleurs constaté qu'aucune pièce étayant le projet de revitalisation du site « W \_\_\_\_\_ » n'avait été produite dans la procédure et a ainsi dénié toute pertinence à cet élément motivant le préavis négatif du SIP.

### E. 3

Le litige porte donc exclusivement sur le point de savoir si le Conseil d'Etat a confirmé à bon droit le refus d'autorisation de construire sous l'angle de l'ISOS et des normes en matière d'intégration.

- 6 -

### E. 3.1

La recourante, qui reproche au Conseil d'Etat d'avoir méconnu la portée de l'art. 6 LPN et appliqué de manière arbitraire les dispositions sur l'esthétique des constructions, fait valoir que l'on ignorait d'où l'installation litigieuse imposerait sa présence ou quel dégagement méritant d'être protégé serait altéré. L'on ne savait non plus pas quels critères de protection spécifiques avaient été pris en considération. Il n'était ainsi pas possible de s'assurer que l'installation n'avait pas été interdite du seul fait qu'elle consistait en un mât de plus de 20 m imposé par sa fonction. De plus, aucune pesée d'intérêts n'avait été effectuée. Le refus d'autorisation l'astreignait à rechercher un autre emplacement alors qu'il était établi que le

réseau était insuffisant et que des alternatives avaient été déjà examinées, sans succès. Elle se trouvait ainsi empêchée de respecter la concession. Sous l'angle de l'ISOS, le bâtiment de la voirie se situait, certes, dans le PE VI bénéficiant d'un objectif de sauvegarde « a ». L'installation litigieuse se trouvait toutefois adossée à ce local sans valeur patrimoniale et ne portait donc pas atteinte à l'objectif de sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre, ni à celui de conservation de la végétation ou des constructions anciennes essentielles pour l'image du site. De l'avis de la recourante, il n'y avait donc pas d'atteinte ou sinon une atteinte seulement minimale à l'objectif de sauvegarde de l'ISOS.

### **E. 3.2**

Il n'est pas contesté qu'une installation de téléphonie mobile puisse être soumise aux dispositions cantonales ou communales d'esthétique ou d'intégration (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_643/2018 du 30 septembre 2019 consid. 4.1.3 et les références).

#### **E. 3.2.1**

La clause générale d'esthétique de l'art. 25 LC prévoit que les constructions et installations doivent respecter l'environnement naturel et bâti dans lequel elles s'inscrivent notamment du point de vue du volume, de l'emplacement, de la forme, des matériaux et de leur couleur (al. 1). Les constructions, installations et aménagements extérieurs doivent être conçus et entretenus de manière à s'intégrer harmonieusement avec l'environnement construit et paysager afin d'assurer un aspect général de qualité (al. 2). La clause communale correspondante (art. 67 RCC) a une teneur similaire et ne revêt donc pas une portée foncièrement différente.

#### **E. 3.2.2**

L'esthétique d'une construction doit s'apprécier d'après son intégration dans le site considéré. Si l'autorité locale dispose d'un large pouvoir d'appréciation, elle n'en doit pas moins procéder à une soigneuse pesée des intérêts en présence en respectant le principe de la proportionnalité (ATF 142 I 162 consid. 3.2.2 ; RVJ 2015 p. 29 consid. 3.2 et 3.3, 2014 p. 3 consid. 3.2). Les normes en la matière 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 pas violer les intérêts

- 7 - 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. L'application des normes d'esthétique ou de protection des sites ne peut ainsi rendre impossible ou compliquer à l'excès la réalisation de l'obligation de couverture qui incombe à l'opérateur en vertu du droit fédéral (ATF 141 II 245 consid. 7.1 et 7.8, 138 II 173 consid. 6.3, arrêt du Tribunal fédéral 1C\_49/2015 du 9 décembre 2015 consid. 4). Selon la jurisprudence, une autorité ne peut se contenter d'opposer son veto en raison du défaut d'intégration de l'installation, mais il lui appartient de collaborer à la recherche de solutions alternatives praticables en zone constructible (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_643/2018 du 30 septembre 2019 consid. 4.3 et la référence). L'examen d'emplacements alternatifs ne s'impose que pour autant que l'implantation en zone à bâtir se heurte à un empêchement juridique, tel qu'une clause d'esthétique ou de protection du patrimoine (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_294/2015 du 3 février 2015 consid. 2.2 et la référence). Ce n'est que dans l'hypothèse où il existe des solutions alternatives concrètes dans la zone constructible qu'un éventuel refus d'implantation, valablement fondé sur des motifs d'esthétique, pourrait se justifier ; de son

côté, le requérant doit démontrer que la hauteur de l'installation se justifie pour des raisons techniques (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_49/2015 du 9 décembre 2015 consid. 4.3).

### **E. 3.3**

En l'occurrence, le site de B \_\_\_\_\_ est inscrit à l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) comme cas particulier. Il représente un objet d'importance nationale au sens de l'art. 5 LPN.

#### **E. 3.3.1**

En vertu de l'art. 6 al. 1 LPN, l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible. 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_334/2020 du 27 juillet 2021 consid. 4.1). 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_116/2020 du 21 avril 2021 consid. 4.2.1 et les références). 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 (art. 10 al. 1 1re phrase de l'ordonnance du 13 novembre 2019 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en

- 8 - Suisse [OISOS ; RS 451.12]). De légères atteintes sont également admissibles si elles sont justifiées par un intérêt qui prime l'intérêt à protéger l'objet (art. 10 al. 1 2e phrase OISOS).

#### **E. 3.3.2**

Selon la jurisprudence, l'octroi d'une autorisation de construire une installation de téléphonie relève d'une tâche de la Confédération (cf. ATF 131 II 545 consid. 2.2). Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, une atteinte grave et irréversible – « sensible » selon l'art. 10 al. 2 OISOS – à l'un des objectifs de protection énoncés dans l'inventaire est en principe inadmissible (arrêt 1C\_116/2020 précité consid. 4.2.2). Dans ce cas de figure, 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 et 10 al. 2 OISOS). L'art. 6 al. 2 LPN accorde un poids prioritaire à la conservation des objets d'importance nationale inventoriés ; cela ne signifie cependant pas qu'aucune pesée des intérêts soit nécessaire, mais seuls des intérêts d'importance nationale peuvent entrer en considération pour justifier une dérogation à l'art. 6 al. 1 LPN (ibidem). A contrario et en dépit de l'accomplissement d'une tâche fédérale, lorsque l'objet protégé n'est pas touché de manière sensible (ou grave), il suffit de procéder à une pesée libre des intérêts, tout en veillant cependant à ménager le plus possible l'objet inventorié (ibidem).

### **E. 3.4**

L'installation litigieuse se situe ici en limite du périmètre (P) 1 englobant le vieux bourg d'origine médiévale situé sur CC \_\_\_\_\_ (catégorie d'inventaire « A », objectif de sauvegarde « A »), dans la portion du périmètre environnant (PE) VI jouxtant le P 1. Le PE VI est décrit comme englobant des « terrains agricoles localement urbanisés ». Il relève de

la catégorie d'inventaire « ab » (« a » : partie indispensable du site construit, non bâtie ou dont les constructions participent à l'état d'origine de l'environnement ; « b » : partie sensible pour l'image du site, souvent construite). L'objectif de sauvegarde est « a » (sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre, la conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour l'image du site et la suppression des altérations). L'ISOS explique, à propos des PE IV à VII, que, malgré des amorces d'urbanisation, les terrains concernés, occupés par des prés et des vergers, ont globalement conservé leur caractère rural et forment, avec le lit de la DD \_\_\_\_\_ fortement arboré (PE III), une « couronne aux qualités paysagères élevées » (p. 15 de la fiche ISOS).

### **E. 3.5**

Le Conseil d'Etat a retenu que l'antenne « imposerait sa présence » dans un environnement relativement peu bâti, linéaire et aux qualités agricoles et paysagères

- 9 - importantes et qu'il se justifiait ainsi de la censurer pour des motifs esthétiques. Il a ajouté que cette construction « violerait » ou « [irait] clairement à l'encontre » de l'objectif de sauvegarde « a » préconisé par l'ISOS, qu'elle affecterait les caractéristiques et l'équilibre du périmètre en question. L'autorité précédente a en substance rejoint l'appréciation de la CCC, qui avait reproché au projet de « péjore[r] de manière significative l'environnement bâti » et son « fort impact sur la qualité du site ».

### **E. 3.6**

Ni le Conseil d'Etat ni la CCC n'ont abordé la problématique de la pesée des intérêts qui se pose nécessairement tant dans la mise en œuvre de l'art. 6 LPN que dans l'application des normes d'esthétiques. Le simple fait de reproduire « l'entier des différents préavis des services consultés », comme le relève le Conseil d'Etat, ne saurait être considéré comme satisfaisant à cet égard. Ici, la recourante s'est prévalu de l'obligation, résultant de sa concession, d'assurer une couverture de réseau suffisante, qui ne l'est pas à l'heure actuelle. Elle a excipé du fait qu'elle avait recherché des alternatives sans succès. Or, ses arguments n'ont aucunement été pris en considération par les autorités précédentes. Celles-ci n'ont nullement entrepris de vérifier, en sollicitant le concours de la recourante et en l'invitant à se positionner à ce propos, si d'autres variantes étaient susceptibles d'entrer en ligne de compte au titre de l'obligation de ménager imposée par l'art. 6 al. 1 LPN (cf. Jörg Leimbacher, Commentaire LPN, 2e éd. 2019, n. 9 ad art. 6 LPN ; Aurélien Wiedler, La protection du patrimoine bâti, thèse Lausanne 2019, p. 176), respectivement d'éclaircir le point de savoir si, comme la recourante semble implicitement le laisser entendre, le site litigieux lui est indispensable. Les autorités précédentes se sont également abstenues d'expliquer concrètement en quoi la protection des sites ou des considérations d'esthétique revêtait un poids déterminant en l'espèce. Dans ce contexte, l'on doit constater que, si le SIP a relevé que l'antenne était « perturbante » et coché la case de la formule standardisée indiquant que l'identité du site n'était pas respectée, son préavis n'apporte guère d'explications sur les objectifs de protection auxquels le projet litigieux porte atteinte, ni d'ailleurs sur le degré d'intensité ou de gravité de l'atteinte. Ces précisions sont pourtant décisives dans l'application de l'art. 6 LPN et doivent être requises de la part du service. L'on soulignera, dans ce contexte, à toutes fins utiles, que l'art. 7 LPN impose – il ne s'agit pas d'une prescription d'ordre (cf. Jörg Leimbacher, op. cit., n. 10 ad art. 7 LPN) – une expertise de la commission fédérale compétente si l'accomplissement de la tâche de la Confédération peut altérer sensiblement un objet inscrit dans un inventaire fédéral en vertu

de l'art. 5 ou soulève des questions de fond, ce qu'il revient au SIP de déterminer (art. 7 al. 1 2e phrase LPN). Enfin, dans la mesure où le Conseil d'Etat invoque les

- 10 - clauses d'esthétique, il convient de rappeler que l'autorité doit d'examiner si un refus d'autorisation ne complique pas à l'excès l'exécution du mandat de couverture, ce qui n'a non plus pas été fait.

#### **E. 4.1**

En définitive, le refus d'autorisation de construire repose sur une analyse incomplète et ne saurait, partant, être confirmé en l'état. La décision attaquée doit être annulée et l'affaire est renvoyée au Conseil d'Etat, qui décidera s'il entend remédier lui-même aux carences signalées précédemment et statuer à nouveau ou plutôt renvoyer à son tour le dossier à la CCC (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). Cette issue du litige équivaut à admettre le recours (dans ce sens, cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_283/2019 du 24 juillet 2020 consid. 5 et les références) et s'impose sans qu'il soit nécessaire de procéder à une inspection des lieux (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

#### **E. 4.2**

L'arrêt est rendu sans frais (art. 89 al. 4 LPJA). La recourante a droit à des dépens qu'il se justifie de mettre à la charge du fisc cantonal (art. 91 al. 1 LPJA). Cette indemnité est arrêtée à 1800 fr. (TVA et débours compris) au vu notamment du travail effectué par l'avocat de la recourante, consistant principalement en la rédaction d'un mémoire de recours de 11 pages (art. 91 al. 1 et 2 LPJA ; art. 4, 27 et 39 de la loi du 11 février 2009 sur le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives [LTar ; RS/VS 173.8]).

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