[AZA 0]

1P.38/2000

Ie COUR DE DROIT PUBLIC
****

23 mai 2000

Composition de la Cour: MM. les Juges Aemisegger, Président,
Aeschlimann, Féraud, Catenazzi et Favre. Greffier: M. Jomini.

_____

Statuant sur le recours de droit public
formé par
A._____,

contre
l'arrêt rendu le 15 décembre 1999 par le Tribunal administratif du canton de Vaud, dans la cause qui oppose le recourant à la société anonyme X._____, à Lausanne, représentée par Me Eric Ramel, avocat à Lausanne, à la Municipalité de la commune de Puidoux et au Département des infrastructures du canton de Vaud;

(installations électriques)
Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- Au mois d'avril 1999, la société anonyme X._____ a adressé à la Municipalité de la commune de Puidoux (ci-après: la municipalité) une demande de permis de construire pour l'installation d'un équipement technique de téléphonie mobile. Cet équipement se compose d'antennes (deux antennes paraboliques et une antenne verticale) à poser sur un pylône existant d'une ligne à haute tension et, au sol à la base du pylône, d'une "armoire technique" (container, armoire de distribution et transformateur). Le terrain - parcelle n°2986 du registre foncier, sur le territoire de Puidoux - appartient à B._____. Le pylône supporte une ligne électrique du service de l'électricité de la ville de Lausanne (pylône n°76).

La municipalité a mis la demande de permis de construire à l'enquête publique du 30 avril au 21 mai 1999.
A._____, propriétaire d'un bien-fonds voisin de la parcelle n°2986, a formé opposition. Le dossier a été transmis à l'administration cantonale; une autorisation spéciale a été délivrée par le Département des infrastructures (service de l'aménagement du territoire) sur la base de l'art. 120 let. a de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) et en tenant compte des préavis de différents services cantonaux, puis elle a été communiquée à la municipalité le 6 juillet 1999; une telle autorisation est requise pour les "constructions hors des zones à bâtir", la parcelle n°2986 se trouvant en effet dans la zone agricole du plan général d'affectation de la commune de Puidoux. Cette autorisation spéciale imposait néanmoins la mise sous terre du container et autres infrastructures de distribution ("armoire technique"), pour des motifs de protection du site.

Le 15 juillet 1999, la municipalité a informé A._____ que l'installation de l'équipement de la société X._____ était autorisée et que son opposition était levée.
La voie du recours au Tribunal administratif cantonal lui a été indiquée dans cette décision.

B.- A._____ a recouru le 5 août 1999 contre l'octroi du permis de construire auprès du Tribunal administratif.
Ses griefs étaient dirigés contre l'installation des antennes sur le pylône; selon lui, cet équipement devait être

considéré comme une extension d'une installation existante - la ligne électrique avec ses mâts - dans un endroit où le droit cantonal prescrit pourtant la suppression des lignes électriques. Il se référait à ce propos à la loi du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux (LPPL), applicable dans cette partie du territoire de la commune de Puidoux et qui prévoit à son art. 10 que "le Conseil d'Etat veille à ce qu'il soit remédié dans toute la mesure du possible aux atteintes qui ont été portées au site, notamment en contribuant à la suppression des lignes électriques aériennes".

Le Tribunal administratif a rejeté le recours, en tant qu'il était recevable, par un arrêt rendu le 15 décembre 1999. Il a considéré que les dispositions sur l'affectation de la zone agricole - qui correspond à cet endroit au territoire agricole du plan de protection de Lavaux - ne s'opposaient pas à la pose d'une "très modeste antenne" sur un pylône mesurant plus de 40 m, ce projet n'entraînant aucune modification significative des installations électriques existantes. La Cour cantonale a par ailleurs relevé que le recourant ne se plaignait pas d'une violation de l'art. 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700).

C.- Agissant par la voie du recours de droit public pour violation de l'art. 9 Cst. , A._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt rendu par le Tribunal administratif.
Il se plaint d'une application arbitraire de dispositions de la loi cantonale sur le plan de protection de Lavaux, tout en relevant qu'il ne s'opposerait pas à ce que son recours soit traité comme un recours de droit administratif, l'autorisation de construire étant notamment fondée sur l'art. 24 LAT. Le recourant se plaint également d'une violation du droit à la preuve, le Tribunal administratif ayant refusé d'organiser une inspection locale sur sa propriété, afin de constater l'impact visuel de la ligne électrique.

La société X._____ conclut au rejet du recours.

Le Département des infrastructures, par son service de l'aménagement du territoire, conclut à l'irrecevabilité du recours de droit public, subsidiairement à son rejet. Le Tribunal administratif prend les mêmes conclusions.

La municipalité a produit son dossier et renoncé à se déterminer.

D.- Les éléments suivants, qui n'ont pas été mentionnés dans l'arrêt du Tribunal administratif, ressortent en outre du dossier de la cause:

Le 8 juin 1999, la ville de Lausanne, par son service de l'électricité, à soumis à l'Inspection fédérale des installations à courant fort (ci-après: l'Inspection fédérale) une demande d'autorisation pour la mise en place des antennes de téléphonie mobile de la société X._____ sur le pylône n°76 de sa ligne à haute tension. Le projet correspond en tous points à celui ayant fait l'objet de la demande de permis de construire soumise à la municipalité (cf. supra, let. A).

L'Inspection fédérale a ouvert une procédure simplifiée d'approbation des plans, pour la transformation d'une installation à courant fort existante (à savoir la modification du pylône n°76). Le 16 juin 1999, elle a interpellé la municipalité et le service cantonal de l'aménagement du territoire, en leur demandant une prise de position jusqu'au 16 juillet 1999. Le 12 juillet 1999, le service de l'aménagement du territoire a communiqué à l'Inspection fédérale l'autorisation cantonale spéciale au sens de l'art. 120 let. a LATC, datée du 6 juillet 1999 (cf. supra, let. A); le 14 juillet 1999, la municipalité a fait part de son préavis favorable.

Le 2 août 1999, l'Inspection fédérale a rendu une décision d'approbation des plans "pour l'installation provisoire pour une durée illimitée d'antenne (avec son équipement d'alimentation au pied du pylône) sur un pylône à haute tension existant". Cette décision prévoit toutefois que pour "le container et les autres infrastructures, il faut demander un permis de construire auprès de la commune". Cette décision a été communiquée notamment à la municipalité et au Département des infrastructures.

La décision du 2 août 1999 n'a pas fait l'objet d'un recours.

E.- A la demande du Tribunal fédéral, l'Inspection fédérale ainsi que l'Office fédéral de l'aménagement du territoire se sont déterminés sur le recours (cf. art. 110 al. 1 OJ).

Considérant en droit :

1.- La décision attaquée se rapportant à une demande de dérogation selon l'art. 24 LAT, la voie du recours de droit administratif est en principe ouverte (art. 34 al. 1 LAT); le présent recours de droit public pourrait éventuellement être converti en recours de droit administratif. Cela étant, les questions de recevabilité n'ont pas à être traitées plus avant car il y a lieu d'examiner d'office, à titre préjudiciel, la compétence des autorités cantonales pour autoriser la pose d'antennes sur un mât d'une ligne électrique.
Il apparaît en effet que la contestation, aussi bien devant le Tribunal fédéral qu'auparavant devant le Tribunal administratif, ne porte que sur les antennes de la société intimée, et non pas sur l'"armoire technique" (container, armoire de distribution et transformateur) à installer dans le sol au pied du pylône. Or deux procédures ont été menées parallèlement en vue d'autoriser la pose des mêmes antennes: une procédure devant les autorités cantonales chargées d'appliquer la législation sur l'aménagement du territoire (le permis de construire communal, auquel était jointe l'autorisation cantonale spéciale pour constructions hors des zones à bâtir, a été délivré le 15 juillet 1999) et une procédure devant l'autorité fédérale compétente en matière d'installations électriques (une décision d'approbation des plans a été prise par l'Inspection fédérale le 2 août 1999).

Le recours au Tribunal fédéral n'est dirigé que contre le résultat de la procédure cantonale; aussi la validité de la décision fédérale d'approbation des plans ne saurait-elle être contrôlée. Il faut cependant examiner d'emblée la portée de la décision cantonale, vu les particularités de cette affaire dans laquelle un même projet d'installation a été soumis parallèlement à deux procédures distinctes.
2.- a) L'Inspection fédérale a statué, dans le cas particulier, en application de l'art. 15 al. 2 de la loi fédérale concernant les installations électriques à faible et à fort courant (loi sur les installations électriques, LIE; RS 734. 0) et des dispositions de l'ordonnance sur la procédure d'approbation des projets d'installations à courant fort (OPIC). Ces normes ont été modifiées ou abrogées les 1er janvier et 1er mars 2000 (révision de la LIE en raison de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision; adoption d'une nouvelle ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d'approbation des plans d'installations électriques [OPIE; RS 734. 25, RO 2000 734], abrogeant l'OPIC); c'est cependant l'ancienne version de ces normes, en vigueur au moment où la procédure d'approbation des plans a été menée - entre le dépôt de la demande le 8 juin 1999 et la décision du 2 août 1999 -, qui est déterminante en l'occurrence.

b) L'ancien art. 15 al. 2 LIE consacrait la compétence de l'Inspection fédérale pour approuver "l'établissement de nouvelles installations électriques à fort courant" autres que les lignes électriques des chemins de fer. Le Conseil fédéral a été chargé de régler plus en détail la procédure (cf. ancien art. 15 al. 3 LIE); il a ainsi adopté le 26 juin 1991 l'ordonnance sur la procédure d'approbation des projets d'installations à courant fort (OPIC), applicable aux "projets qui ont pour but l'établissement et la modification" de pareilles installations (art. 1 al. 1 OPIC). Pour une ligne électrique telle que la ligne du service de l'électricité de la ville de Lausanne passant à Puidoux, l'art. 7 OPIC rappelle la compétence de l'Inspection fédérale pour mener la procédure et statuer. L'art. 13 OPIC fait la distinction entre la procédure ordinaire et la procédure simplifiée, l'Inspection fédérale pouvant choisir le mode de procédure en fonction du projet; en l'espèce, une procédure simplifiée a été menée, parce que le projet consistait, selon cette autorité, à transformer une installation à courant fort sans modification considérable de l'aspect extérieur ni accroissement sensible des immissions (cf. art. 13 al. 2 let. c OPIC).

A l'évidence, la pose des antennes litigieuses équivaut à une transformation du pylône n°76, et partant à la modification d'une installation à courant fort. Une procédure d'approbation des plans devait être menée par l'Inspection fédérale en vertu des règles formelles que l'on vient de rappeler; cette autorité relève du reste, dans son écriture au Tribunal fédéral, que cette procédure devant elle était nécessaire pour vérifier certains éléments de sécurité. Cela étant, il n'y a pas lieu d'examiner, dans le présent arrêt, si c'est à bon droit que la voie de la procédure simplifiée a été préférée à celle de la procédure ordinaire, ce qui impliquait une absence de publication (cf. art. 17 al. 1 OPIC), ni si la décision du 2 août 1999 respecte les règles matérielles du droit fédéral; le recours n'est en effet pas dirigé contre cette décision.

c) La compétence de l'Inspection fédérale pour autoriser le projet dans une procédure d'approbation des plans étant ainsi établie, il reste à déterminer si les autorités cantonales avaient, elles aussi et pour le même objet, le droit de rendre une décision fondée sur la législation en matière d'aménagement du territoire (permis de construire communal combiné avec une autorisation cantonale spéciale pour constructions hors des zones àbâtir).

L'art. 12 OPIC règle le rapport entre l'approbation des plans, selon les dispositions précitées, et "d'autres autorisations". Il est ainsi libellé:

"1 L'Inspection coordonne la procédure d'approbation
des plans avec les procédures fédérales et
cantonales requises pour le même projet.

2 Si des autorisations fédérales ou cantonales
sont nécessaires en sus de l'approbation des plans
par l'Inspection, celle-ci invite les autorités
compétentes à se prononcer. Pour autant que les
conditions réelles et juridiques ne soient pas
modifiées dans l'intervalle, les autorités sont
liées par leur avis lorsqu'elles sont appelées à
donner une autorisation.

3 Outre l'approbation des plans par l'Inspection,
la construction des bâtiments de centrales électriques,
de sous-stations et de stations de transformateurs
nécessite également l'obtention des autorisations
requises par le droit cantonal.

4 La pose de lignes aériennes et de câbles, ainsi
que la construction de stations sur mâts et d'installations
en plein air qui servent à la liaison de
réseaux partiels ne requièrent pas d'autorisation
cantonale. L'Inspection décide de l'emplacement de
ces installations au moment de l'approbation des
plans.. "

Cette disposition prévoit une double procédure, fédérale et cantonale, pour certains bâtiments séparés des mâts et des lignes aériennes (art. 12 al. 3 OPIC); c'est pourquoi, dans sa décision du 2 août 1999, l'Inspection fédérale a rappelé l'obligation d'obtenir un permis de construire pour le container et les autres infrastructures à enterrer au pied du pylône. Les autorités cantonales - municipalité et Département des infrastructures - étaient donc fondées à délivrer une autorisation pour cette partie de l'équipement de téléphonie mobile. Cela étant, la contestation ne porte pas sur cet élément du projet, bien distinct des antennes (cf. supra consid. 1), de sorte qu'il n'y a pas lieu de se prononcer sur le contenu de cette autorisation d'aménagement du territoire, ni du reste sur la coordination entre les décisions cantonales et fédérale à ce sujet.

En revanche, pour la construction ou la transformation d'un mât ou pylône d'une ligne électrique, l'art. 12 OPIC ne prévoit pas la nécessité d'obtenir également les autorisations requises par le droit cantonal de l'aménagement du territoire. Selon la jurisprudence administrative fédérale, les autorités cantonales n'ont pas à délivrer, dans une procédure cantonale distincte, un permis de construire ordinaire ni - si l'installation se trouve en dehors des zones à bâtir - à accorder une dérogation selon l'art. 24 LAT; il appartient à l'Inspection fédérale et aux autorités fédérales de recours de vérifier dans le cadre de la procédure d'approbation des plans si les exigences de l'aménagement du territoire, y compris en matière de protection du paysage, sont remplies (décision du DFTCE du 14 janvier 1993 in JAAC 58.42 consid. 2 p. 334; décision du Conseil fédéral du 5 mars 1990 in JAAC

55.19 consid. 8 p. 175; cf. Jürg Ruf, Infrastrukturbauten, in: Münch/Karlen/Geiser, Beraten und Prozessieren in Bausachen, Bâle 1998, n. 21.112 p. 912). La procédure d'approbation des plans doit permettre en principe une application coordonnée, matériellement et formellement, des prescriptions spéciales sur les installations électriques et des règles
d'aménagement du territoire, notamment de l'art. 24 LAT. Ce système de la réglementation en vigueur en 1999 n'a au demeurant pas été modifié lors de la révision de la loi sur les installations électriques, le 1er janvier 2000 (cf.
supra, consid. 2a); la compétence exclusive de l'autorité fédérale est même en quelque sorte renforcée, le nouvel art. 16 al. 4 LIE prévoyant désormais expressément que, quel que soit le projet, aucune autorisation ni aucun plan relevant du droit cantonal ne sont requis.

Il en résulte que, si l'installation d'antennes de téléphonie mobile en zone agricole nécessite sans doute en principe une autorisation de construire au sens du droit cantonal et de l'art. 24 LAT (cf. Urs Walker, Baubewilligung für Mobilfunkantennen; bundesrechtliche Grundlagen und ausgewählte Fragen, DC 1/2000 p. 7), l'octroi d'une telle autorisation est exclu quand le projet consiste en une transformation d'un pylône d'une ligne électrique faisant l'objet d'une procédure fédérale d'approbation des plans.

d) En tant qu'elles concernent la pose des antennes sur le pylône, les décisions de la municipalité et du Département des infrastructures (permis de construire et autorisation spéciale) sont nulles, car elles ont été prises par des autorités manifestement incompétentes, compte tenu de la réglementation du droit fédéral, alors même que l'autorité compétente les avait informées qu'elle allait statuer. Le Tribunal fédéral, saisi d'un recours, doit constater la nullité de ces décisions cantonale et communale et, par conséquent, la nullité de l'arrêt du Tribunal administratif en tant qu'il admet la validité de ces autorisations (cf. ATF 118 Ia 336 consid. 2a p. 340; 116 Ia 215 consid. 2c p. 219 et l'arrêt cité). L'intérêt à la sécurité du droit, ou des relations juridiques, ne s'oppose en l'occurrence pas à la constatation de nullité (cf. notamment ATF 122 I 97 consid. 3a/aa p. 98/99; 114 Ia 427 consid. 8b p. 450): il n'en résulte pas une absence d'autorisation pour l'installation litigieuse, puisqu'elle a été approuvée par l'organe compétent dans une procédure menée parallèlement.

Le recours de droit public (ou de droit administratif) dirigé contre une décision nulle est sans objet; il est donc irrecevable.

3.- Vu la nature de l'affaire, il se justifie de renoncer à percevoir un émolument judiciaire (art. 153, 153a et 156 OJ). Il n'y a en outre pas lieu d'allouer des dépens à l'une ou l'autre des parties (art. 159 OJ).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Déclare le recours irrecevable.

2. Dit qu'il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.

3. Dit qu'il n'est pas alloué de dépens.

4. Communique le présent arrêt en copie au recourant, au mandataire de X._____, à la Municipalité de la commune de Puidoux, au Département des infrastructures et au Tribunal administratif du canton de Vaud, à l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, à l'Inspection fédérale des installations à courant fort, ainsi que pour information aux intéressés B._____ et la ville de Lausanne (service de l'électricité).

_____

Lausanne, le 23 mai 2000 JIA/col

Au nom de la Ie Cour de droit public

du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président,

Le Greffier,