

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

1C 347/2016

Arrêt du 5 septembre 2017

Ire Cour de droit public

Composition  
MM. les Juges fédéraux Merkli, Président,  
Eusebio et Chaix.  
Greffier : M. Alvarez.

Participants à la procédure  
A. \_\_\_\_\_ et consorts,  
tous représentés par Me Bernard de Chedid, avocat,  
recourants,

contre

Swisscom (Suisse) SA,  
intimée,

Municipalité de Gryon, rue du Village 1, 1882 Gryon,  
Direction générale de l'environnement du canton de Vaud, Direction des ressources et du patrimoine  
naturels (DGE-DIRNA), rue du Valentin 10, 1014 Lausanne,  
Direction générale de l'environnement du canton de Vaud, Direction de l'environnement industriel,  
urbain et rural, chemin des Boveresses 155, 1066 Epalinges,  
Service du développement territorial du canton de Vaud, place de la Riponne 10, 1014 Lausanne.

Objet  
autorisation de construire une installation de téléphonie mobile dans un périmètre ISOS,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton  
de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 12 juillet 2016.

Faits :

A.  
Swisscom Immeubles SA est propriétaire de la parcelle n° 477 du cadastre de la Commune de  
Gryon, laquelle supporte un chalet (bâtiment ECA n° 1383). Cette parcelle, colloquée en zone à bâtir,  
est située à environ 900 m du centre du village, dans un secteur bâti de nombreux chalets construits  
dès la seconde moitié du XXème siècle. Depuis ces chalets, on jouit d'une vue dégagée sur de  
nombreux sommets des Alpes vaudoises. Ce secteur, recensé dans la fiche de l'inventaire fédéral  
des sites construits à protéger en Suisse (ci-après: ISOS) du village urbanisé de Gryon, fait partie de  
l'échappée dans l'environnement III; un objectif de sauvegarde «b» lui est attribué.

Swisscom SA (ci-après: Swisscom) a mis à l'enquête publique du 8 avril au 9 mai 2014 la  
construction d'une station de base de communication mobile intégrée au bâtiment ECA n° 1383 avec  
une antenne haute d'environ 17 m, dépassant d'environ 10 m le faite du chalet existant. Ce projet a  
donné lieu à 27 oppositions. Après une séance de conciliation entre la constructrice, la commune et  
les opposants, Swisscom a accepté de soumettre un projet alternatif sis à proximité des terrains de  
tennis de Gryon. Cette proposition a été écartée par la commune au motif qu'elle portait préjudice à  
l'image touristique du village. La proposition de la municipalité de placer l'installation dans une zone  
boisée communale, située en aval et non colloquée en zone forêt, selon les déclarations d'un  
représentant municipal, a été rejetée par Swisscom, qui a demandé qu'il soit statué sur sa requête.

B.  
Par décision du 7 octobre 2015, la Municipalité de Gryon a accordé à Swisscom le permis de  
construire la station de téléphonie projetée et intégrée au bâtiment ECA n° 1383. Par la même

décision, la commune a levé les 27 oppositions formées au projet.

Les opposants ont porté en vain leur cause devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud, laquelle - après avoir instruit la cause et procédé à une vision locale - a rejeté leur recours. Les juges cantonaux ont en particulier retenu que le projet était prévu dans une zone clairement distincte du noyau ancien du village de Gryon et que - comme le site autorisé - le site alternatif proposé par la commune se trouvait dans le même périmètre de protection ISOS; au terme d'une pesée des intérêts, l'instance cantonale a estimé que l'impact de l'installation litigieuse sur le paysage protégé n'était pas tel qu'il empêchât le projet.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, les opposants demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt cantonal ou, subsidiairement, de renvoyer l'affaire à la juridiction cantonale pour nouvelle instruction et décision dans le sens des considérants. Ils sollicitent également l'octroi de l'effet suspensif.

Swisscom et le Tribunal cantonal concluent au rejet du recours. La commune demande le renvoi de la cause au Tribunal cantonal pour nouvelle instruction sur les implantations alternatives de l'antenne litigieuse. L'Office fédéral du développement territorial (ARE), l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) ainsi que le Service cantonal du développement territorial renoncent à se déterminer; il en va de même de la Direction générale vaudoise de l'environnement dès lors que le recours ne contient pas de grief en lien avec la protection contre le rayonnement non ionisant. L'Office fédéral de la culture (ci-après: OFC) considère que la décision attaquée se fonde sur une recherche incomplète des variantes d'emplacement. Les recourants ont déposé des observations complémentaires les 28 mars et 28 avril 2017, ainsi qu'une série de pièces.

Par ordonnance du 30 août 2016, le Président de la Ire Cour de droit public a admis la requête d'effet suspensif.

Considérant en droit :

1.

1.1. Dirigé contre une décision rendue dans le domaine du droit public des constructions et de la protection de l'environnement ainsi que du paysage, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. En tant que voisins de l'installation de téléphonie mobile autorisée, les recourants sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué et peuvent ainsi se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à son annulation ou à sa modification. Ils ont dès lors qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

1.2. Le mémoire de recours doit contenir les conclusions et les motifs à l'appui de celles-ci (art. 42 al. 1 LTF). Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit (art. 42 al. 2 LTF). Pour satisfaire à cette exigence, la partie recourante doit discuter les motifs de la décision entreprise et indiquer précisément en quoi elle estime que l'autorité précédente a méconnu le droit. Il faut qu'à la lecture de son exposé, on comprenne clairement quelles règles de droit auraient été, selon elle, transgressées par l'autorité cantonale (ATF 140 III 86 consid. 2 p. 89 et les références). Les griefs portant sur l'établissement des faits (art. 105 al. 2 LTF; cf. ATF 140 III 264 consid. 2.3 p. 266) de même que ceux déduits d'une violation des droits fondamentaux et des dispositions de droit cantonal sont en outre soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2 LTF; cf. ATF 138 I 274 consid. 1.6 p. 281). La partie recourante doit alors indiquer les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés; de même, elle doit citer les dispositions du droit cantonal dont elle se prévaut et démontrer en quoi ces dispositions auraient été appliquées arbitrairement ou d'une autre manière contraire au droit (cf. ATF 136 II 489 consid. 2.8 p. 494; 133 IV 286 consid. 1.4 p. 287).

2.

La question de la nature forestière, au sens de la loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 (LFo; RS 921.0), du peuplement situé sur les terrains communaux proposés par la municipalité à titre d'emplacement alternatif ne fait pas l'objet des considérants de l'arrêt attaqué. On peut dès lors douter de la recevabilité des éléments en lien avec cette problématique avancés céans tant par le Tribunal cantonal, que par les parties; il en va par conséquent de même des pièces produites à ce sujet par les recourants à l'appui de leurs ultimes observations du 28 avril 2017 (cf. art. 99 al. 1 LTF). Cette question peut toutefois demeurer indéterminée dès lors que la pesée des intérêts opérée par l'instance précédente résiste à l'examen indépendamment du caractère forestier (au sens de l'art. 2

LFo) éventuel de cet emplacement alternatif (cf. en particulier consid. 3.4 ci-dessous).

3.

Les recourants se plaignent essentiellement d'une violation de l'art. 6 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966 (LPN; RS 451). Selon eux, le projet litigieux portera atteinte au site que constitue le village de Gryon ainsi qu'à l'environnement naturel. Ils relèvent qu'un site alternatif (terrains dans la forêt proches du tennis) a été proposé par la municipalité, qui porterait une atteinte moindre au paysage.

3.1. Gryon est inscrit en tant que "village urbanisé d'importance nationale" à l'inventaire ISOS, établi sur la base de l'art. 5 LPN.

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 (cf. JÖRG LEIMBACHER, Commentaire LPN, 1997, n. 5 ss ad art. 6). Pour déterminer ce que signifie, dans un cas d'espèce, l'obligation de "conserver intact" un bien protégé, il faut se référer à la description, dans l'inventaire, du contenu de la protection (ATF 127 II 273 consid. 4c p. 282; 123 II 256 consid. 6a p. 263; arrêt 1C 196/2010 du 16 février 2011 consid. 1.2).

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 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 p. 547 s.). L'art. 6 al. 2 LPN est dès lors applicable en l'espèce; 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 dérogation à l'art. 6 al. 1 LPN (cf. JÖRG LEIMBACHER, op. cit., n. 16 ad art. 6).

Le Tribunal fédéral examine en principe librement l'application de l'art. 6 LPN. Il fait toutefois preuve de retenue dans les questions mettant en cause l'appréciation de circonstances locales, que les autorités cantonales connaissent mieux que lui (cf. ATF 131 II 545 consid. 2.3 non publié; 129 I 337 consid. 4.1 p. 344 et les arrêts cités).

3.2. En l'espèce, il résulte de la fiche ISOS relative à Gryon que le bâtiment destiné à accueillir l'installation litigieuse (bâtiment ECA n° 1383) est situé dans l'échappée dans l'environnement III définie comme étant la partie supérieure de la localité bordant l'ancien tissu villageois sur toute sa longueur, vouée principalement aux résidences secondaires, constituant un arrière-plan de caractère bâti, dès la moitié du XXème siècle. L'ISOS émet un objectif de sauvegarde "b", lequel préconise la préservation des caractéristiques essentielles pour les composantes attenantes au site. Selon les explications relatives à l'ISOS, l'échappée dans l'environnement est une aire ne présentant pas de limites clairement définies, mais jouant un rôle important dans le rapport entre espaces construits et paysage (p. ex. premier plan/arrière-plan, terrains agricoles attenants, versant de colline, rives, espace fluvial, nouveaux quartiers).

3.3. Selon les plans versés au dossier et les constatations sur place de l'instance précédente - non contestées sur ce point - le projet est prévu dans une zone clairement distincte du noyau ancien du village de Gryon. Ce constat est partagé par le Service Immeubles, Patrimoine et Logistique du canton de Vaud (ci-après: SIPAL), qui a précisé, au cours de la procédure cantonale, que l'installation litigieuse n'interférera pas visuellement avec le noyau ancien du site construit d'importance nationale (objectif de sauvegarde A), celui-ci se trouvant à une distance excluant toute vision conjointe directe. Par ailleurs, sans nier les qualités paysagères du site, la cour cantonale a jugé que celles-ci se trouvaient déjà significativement atteintes par la présence, sur le coteau, de nombreux chalets datant de la deuxième moitié du XXème siècle. Elle a estimé que l'impact visuel du projet devait par ailleurs être relativisé dès lors que le site d'implantation se trouve dans la partie basse du coteau et non dans une position dominante. Enfin, comme l'a également confirmé le SIPAL, l'immeuble ECA no 1383 n'est pas au bénéfice d'une protection instituée par le droit cantonal, au sens de la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites du 10 décembre 1969 (LPNMS; RS/VD 450.11); il en va au demeurant de même des immeubles voisins. Au regard de ces éléments, le Tribunal cantonal a considéré que l'antenne projetée n'était pas susceptible de porter une atteinte supplémentaire significative aux qualités

paysagères du site et, par voie de conséquence, aux objectifs de sauvegarde poursuivis par l'ISOS. Sur le vu des différents éléments mis en évidence par la cour cantonale, et compte tenu de la retenue que s'impose le Tribunal fédéral s'agissant de l'examen des circonstances locales, il n'apparaît pas critiquable d'avoir jugé que l'installation de téléphonie litigieuse n'entraînera qu'un impact visuel restreint ne portant pas une atteinte sensible au site. Les recourants n'apportent d'ailleurs aucun élément commandant de s'écarter de l'appréciation de l'instance précédente sur ce point. Ils se prévalent certes de l'aspect disgracieux de l'antenne et de sa prétendue incompatibilité avec le caractère rustique et authentique de la montagne et des chalets pittoresques. Ce faisant, ils se bornent cependant à livrer leur propre opinion de la situation sans prendre la peine de discuter l'appréciation de l'instance précédente; celle-ci a pourtant estimé, au terme d'une inspection locale, que les qualités paysagères du coteau concerné se trouvaient déjà réduites de par son caractère massivement bâti lié à la présence de bâtiments récents sans intérêt particulier. Il n'est par ailleurs pas non plus établi, contrairement à ce que soutiennent les recourants, que la construction litigieuse lésera l'économie touristique et l'harmonie de l'urbanisme gryonnais. On peut d'ailleurs douter d'une telle conséquence au regard de l'éloignement du périmètre d'implantation du noyau historique et pittoresque du village de Gryon. En outre, en excipant des dispositions du RPGA (art. 14 et 20 RPGA) définissant l'affectation de la zone et la hauteur des constructions, les recourants perdent de vue que le Tribunal fédéral ne revoit l'application de normes de rang communal que sous l'angle restreint de l'arbitraire (cf. ATF 137 V 143 consid. 1.2 p. 145; arrêt 1C 302/2016 du 18 janvier 2017 consid. 3.2) et pour autant que le grief soit assorti d'une motivation répondant aux exigences de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. consid. 1.2); or une telle motivation fait manifestement défaut, ce qui conduit à l'irrecevabilité des critiques liées à l'application du règlement communal. La prise de position de l'OFC n'est, pour le même motif, d'aucun secours aux recourants, celui-ci se fondant en effet pour l'essentiel sur ces mêmes dispositions. L'OFC ne met de surcroît en évidence aucun élément objectif attestant d'une atteinte au site, auquel l'office fédéral dénie d'ailleurs, en soi, tout intérêt patrimonial particulier (cf. observations de l'OFC du 29 novembre 2016, p. 2).

3.4. Dans ces conditions, compte tenu de l'impact restreint du projet sur l'échappée dans l'environnement III dont seules les caractéristiques essentielles sont protégées par l'objectif de sauvegarde "b" attribué au secteur (cf. explications à l'ISOS), la nécessité d'examiner la possibilité d'une implantation dans un site alternatif (cf. arrêts 1C 49/2015 du 9 décembre 2015 consid. 4.3; 1C 15/2014 consid. 5.1 non publié in SJ 2015 I 97) n'apparaît pas d'emblée évidente. Le Tribunal cantonal a toutefois pris soin d'analyser la proposition émise par la municipalité d'implanter l'antenne sur des terrains boisés appartenant à la commune, proposition à laquelle se sont ralliés les recourants. La cour cantonale a toutefois écarté cette option, exposant de façon convaincante que celle-ci présentait un certain nombre d'inconvénients par rapport au site retenu par l'opérateur. L'implantation de l'antenne dans cette zone suppose, selon les constatations cantonales, l'édification d'une antenne plus élevée, d'une hauteur de 30 m selon les dires de l'opérateur intimé, au lieu d'un mât de 17 m, émergeant de 10 m au-dessus du bâtiment ECA no 1383; ce choix entraînera de surcroît l'abattage d'une série de grands arbres, comme l'a d'ailleurs confirmé la commune, laquelle n'y a toutefois pas vu d'inconvénient (cf. procès-verbal de l'audience du 23 mai 2016). Bien qu'ils contestent certains de ces éléments, en particulier la hauteur du mât qu'implique cette option alternative (cf. déterminations des recourants du 28 avril 2017), les recourants ni ne prétendent ni a fortiori ne démontrent que ces constatations procéderaient d'une appréciation arbitraire des faits (cf. consid. 1.2), de sorte qu'il n'y a pas lieu de s'en écarter (art. 105 al. 1 LTF). Les recourants ne sauraient par ailleurs pas non plus tirer argument de la position de l'OFC, favorable à ce site alternatif: les observations de l'office fédéral ne décrivent en effet aucun élément concret justifiant d'opter pour cette zone; l'OFC n'indique en particulier pas en quoi l'implantation dans ce secteur boisé, qui se trouve aussi - comme l'a, à juste titre, souligné la cour cantonale - dans l'échappée dans l'environnement III, serait préférable, d'un point de vue de la protection du paysage. Enfin, il convient de relever que la municipalité n'a proposé aucun site alternatif situé hors de la zone de protection. Cela étant, compte tenu du défaut de couverture téléphonique dont souffre le périmètre de Gryon protégé par l'ISOS (cf. cartes versées au dossier cantonal, pièce 52, ainsi que le plan du relevé figurant dans la fiche ISOS de Gryon, également référencé pièce 53 du dossier cantonal), que les recourants remettent vainement en cause (cf. consid. 3.5 ci-après), une implantation répondant à ce besoin hors de ce périmètre n'est a priori pas susceptible d'entrer en considération.

3.5. S'agissant précisément des besoins en matière de couverture 4G, c'est au mépris des exigences de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. consid. 1.2) que les recourants tentent de les remettre en cause. Ils ne se prévalent en particulier pas d'une constatation arbitraire des faits ni

n'expliquent les motifs pour lesquels il eût appartenu à la cour cantonale de s'écarter, sur ce point, des informations techniques communiquées par l'opérateur concerné (cf. notamment cartes versées au dossier cantonal, pièce 52) ainsi que des préavis favorables émis par les services de l'Etat concernés (cf. en particulier préavis de la Direction de l'environnement [DGE/DIREV/ARC] reproduit dans la synthèse CAMAC du 17 juin 2014). Il est à cet égard insuffisant de se fonder, sans autre forme de démonstration, sur des informations publiées sur le site Internet de l'opérateur relatives à la qualité de son réseau, informations dont il n'est pas interdit de supposer qu'elles revêtent, de par leur présence sur une page à vocation commerciale, un caractère promotionnel plus que technique; ces informations ne concernent en tout état pas la couverture de dernière génération (4G), dont le besoin est ici discuté, mais le réseau de troisième génération (3G) (cf. pièce 5 du bordereau produit par les recourants le 11 novembre 2015). Par conséquent, force est d'admettre que l'antenne en cause pallie un manque de couverture du réseau téléphonique dont souffre la commune de Gryon, dont l'optimisation répond à un intérêt public important ancré à l'art. 92 Cst. ainsi qu'aux art. 1 et 2 de la loi fédérale sur les télécommunications du 30 avril 1997 (LRC; RS 784.10) (cf. arrêt 1P.342/2005 du 20 octobre 2005 consid. 5.2).

3.6. Sur le vu de ce qui précède, la cour cantonale pouvait, en définitive et sans violer le droit fédéral, au terme de sa pesée des intérêts, admettre l'implantation de l'antenne de téléphonie mobile dans le site prévu, cette installation poursuivant un intérêt public important et ne constituant pas une menace pour le paysage de l'échappée dans l'environnement et le village urbanisé de Gryon. Mal fondé, le grief doit être écarté pour autant que recevable.

4.

Il s'ensuit que le recours en matière de droit public est rejeté dans la mesure de sa recevabilité, aux frais des recourants, qui succombent (art. 65 al. 1 et 66 al. 1 et 5 LTF). Ces derniers n'ont pas à verser des dépens à l'opérateur intimé, celui-ci n'ayant pas été représenté par un mandataire au sens de l'art. 40 LTF (art. 68 al. 1 et 2 LTF; cf. ATF 133 III 439 consid. 4 p. 446).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge des recourants solidairement entre eux.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire des recourants, à l'intimée, à la Municipalité de Gryon, à la Direction générale de l'environnement du canton de Vaud, au Service du développement territorial du canton de Vaud, au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, ainsi qu'à l'Office fédéral de la culture, de même qu'à l'Office fédéral du développement territorial et à l'Office fédéral de l'environnement.

Lausanne, le 5 septembre 2017

Au nom de la Ire Cour de droit public  
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Merkli

Le Greffier : Alvarez