

GE_GERICHTE ATA/415/2022 vom 26. April 2022

GE Cour de justice, 2022-04-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_415_2022

FR: GE_GERICHTE ATA/415/2022 du 26 avril 2022

IT: GE_GERICHTE ATA/415/2022 del 26 aprile 2022

Regeste

Résumé: Recours contre l'autorisation accordée par le département de modifier une antenne existante afin de la rendre compatible avec une antenne de téléphonie mobile 5G en Ville de Genève. Respect du droit de l'environnement, en particulier en matière de rayonnement non ionisant. Confirmation des valeurs calculées (VLInst) en relation avec la valeur limite de l'installation. Au vu des VLInst calculées, des valeurs devront être mesurées lors de la mise en service. Pas de motif de s'écarter des préavis favorables des instances consultées lors de l'instruction.

Erwägungen

E. 12

al. 1 let. a et al. 2 LPE).

Pour l'évaluation des effets nocifs ou gênants, le Conseil fédéral fixe par voie d'ordonnance des valeurs limites d'immission (art. 13 al. 1 LPE). Selon l'art. 14 let. a LPE, les valeurs limites d'immission doivent être fixées de telle manière que des immissions inférieures à ces valeurs ne mettent pas en danger l'homme, les animaux et les plantes, leurs communautés biotiques et leurs habitats selon l'état de la science ou l'expérience. Bien que la disposition précitée se réfère à la pollution atmosphérique, elle s'applique également en règle générale à d'autres immissions, notamment celles causées par les rayonnements non ionisants (ATF 146 II 17 consid. 6.5 ; 126 II 399 consid. 4b ; 124 II 219 consid. 7a ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_579/2017 du 18 juillet 2018 consid. 5.5 ; 1C_450/2010 du 12 avril 2011 consid. 3.3).

c. Sur la base de la délégation de compétence de l'art. 13 al. 1 LPE, le Conseil fédéral a édicté l'ORNI pour protéger les personnes contre les rayonnements non ionisants nocifs ou gênants provenant de l'exploitation d'installations fixes (art. 1 ORNI). Cette ordonnance règle les limites d'émission, ainsi que les limites d'immission pour les émetteurs de radiocommunication mobile et les raccordements d'abonnés sans fil (art. 2 al. 1 let. a et annexe 1 ch. 6 ; annexe 2 ORNI ; ATF 138 II 173 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_97/2018 du 3 septembre 2019 consid. 3.1). Pour se protéger contre les effets thermiques scientifiquement fondés du rayonnement des installations de radiocommunication mobile, l'ORNI prévoit des valeurs limites d'immission qui doivent être respectées partout où des personnes peuvent être présentes (art. 13 al. 1 et annexe 2 ORNI ; ATF 126 II 399 consid. 3a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_627/2019 du 6 octobre 2020 consid. 3.1).

En outre, le Conseil fédéral a fixé des valeurs limites d'installation pour concrétiser le principe de précaution en vertu de l'art. 11 al. 2 LPE (art. 3 al. 6 et art. 4 al. 1, annexe 1 ch. 64 ORNI). Les valeurs limites d'installation ne sont pas directement liées à des dangers avérés pour la santé, mais ont été fixées en fonction de la faisabilité technique et

opérationnelle, ainsi que de la viabilité économique afin de minimiser le risque d'effets nocifs, dont certains ne sont que soupçonnés et pas encore prévisibles (ATF 126 II 399 consid. 3b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_627/2019 du 6 octobre 2020 consid. 3.1). Avec les valeurs

- 9/15 - A/2110/2019 limites d'installation, le Conseil fédéral a créé une marge de sécurité par rapport aux dangers avérés pour la santé (ATF 128 II 378 consid. 6.2.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_627/2019 du 6 octobre 2020 consid. 3.1 ; 1C_576/2016 du 27 octobre 2017 consid. 3.5.1). Dans les LUS, les installations de radiocommunication mobile doivent toujours respecter la valeur limite d'installation d'une installation donnée (art. 3 al. 3 et al. 6, art. 4 al. 1 et annexe 1 ch. 65 ORNI ; ATF 128 II 378 consid. 6.2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_627/2019 du 6 octobre 2020 consid. 3.1).

L'annexe 1 ch. 64 ORNI prévoit que la valeur limite d'installation à respecter est de 4,0 V/m pour les installations qui émettent exclusivement dans la gamme de fréquence autour de 900 MHz ou dans des gammes de fréquence plus basses (let. a) ; 6,0 V/m pour les installations qui émettent exclusivement dans la gamme de fréquence autour de 1'800 MHz ou dans des gammes de fréquence plus élevées (let. b) ; et de 5,0 V/m pour toutes les autres installations (let. c).

Ainsi, les valeurs limites d'immission et d'installation de l'ORNI sont principalement adaptées à la protection de l'homme (arrêts du Tribunal fédéral 1C_579/2017 du 18 juillet 2018 consid. 5.4 ; 1C_254/2017 du 5 janvier 2018 consid. 9.2 ; 1C_450/2010 du 12 avril 2011 consid. 3.2). La doctrine a au surplus relevé que les valeurs limites prévues dans l'ORNI étaient dix fois plus strictes que celles recommandées par la Commission internationale de protection contre les rayonnements non ionisants (Joel DRITTENBASS, op. cit., p. 138).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'étendue de la limitation préventive des émissions selon l'art. 4 al. 1 ORNI est déterminée de manière exhaustive avec la fixation des valeurs limites d'installation, raison pour laquelle les autorités appliquant la loi ne peuvent pas exiger une limitation supplémentaire dans des cas individuels sur la base de l'art. 12 al. 2 LPE (ATF 133 II 64 consid. 5.2 ; 126 II 399 consid. 3 ; arrêts du Tribunal fédéral 1A_251/2002 du 24 octobre 2003 consid. 4 ; 1A.10/2001 du 8 avril 2002 consid. 2.2 ; Joel DRITTENBASS, op. cit., p. 141-142).

d. Au sens de l'art. 12 al. 2 ORNI, pour vérifier si la valeur limite d'installation, au sens de l'annexe 1 n'est pas dépassée, l'autorité procède ou fait procéder à des mesures ou à des calculs, ou elle se base sur des données provenant de tiers. L'OFEV recommande des méthodes de mesure et de calcul appropriées.

Sur cette base, l'OFEV a publié le 23 février 2021 un document intitulé « Explications concernant les antennes adaptatives et leur évaluation selon l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI) ». Il y est expressément indiqué que l'ORNI s'applique aussi bien à la technologie de téléphonie mobile de type 2G (GSM), 3G (UMTS), 4G (LTE) ou 5G (New Radio) (<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/59385.pdf>, consulté le 11 avril 2022).

- 10/15 - A/2110/2019

Aussi, en date du 23 février 2021, l'OFEV a publié un complément à la recommandation d'exécution de l'ORNI concernant les stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil (WLL) de 2002 (ci- après : complément – <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/65394.pdf>, consulté le 11 avril 2022).

Le complément définit comment les paramètres techniques des antennes adaptatives doivent être déclarés dans la fiche de données spécifique au site et comment leur contribution à l'intensité du champ électrique de l'installation de téléphonie mobile doit être calculée. Il indique en outre comment les antennes adaptatives doivent être contrôlées dans les systèmes d'assurance de la qualité utilisés par les opérateurs (complément, p. 6).

Une nouvelle installation de radiocommunications mobiles et son exploitation ne peuvent être approuvées que si, sur la base d'une prévision mathématique, il est assuré que les valeurs limites fixées par l'ORNI peuvent probablement être respectées (art. 4 ss ORNI). La base de ce calcul est la fiche de données spécifique au site que doit remettre le propriétaire de l'installation projetée (art. 11 al. 1 ORNI). Celle-ci doit contenir les données techniques et opérationnelles actuelles et prévues de l'installation, dans la mesure où celles-ci sont déterminantes pour l'émission de rayonnements (art. 11 al. 2 let. a ORNI). Les données correspondantes servent de base pour le permis de construire et sont contraignantes pour l'opérateur (annexe 1 ch. 62 al. 5 let. d et e ORNI ; ATF 128 II 378 [arrêt du Tribunal fédéral 1A.264/2000 du 24 septembre 2002] consid. 8.1, non publié). La fiche de données du site doit également contenir des informations sur le lieu accessible où ce rayonnement est le plus fort, sur les trois LUS où ce rayonnement est le plus fort, et sur tous les LUS où la valeur limite de l'installation au sens de l'annexe 1 est dépassée (art. 11 al. 2 let. c ORNI).

Il est vrai que la prévision calculée qui doit être faite sur la base de ces informations est sujette à certaines incertitudes, car elle prend en compte les principaux facteurs d'influence mais pas toutes les subtilités de la propagation du rayonnement. Cependant, le Tribunal fédéral a précisé que dans ce calcul, l'incertitude de mesure ne doit être ni ajoutée ni déduite. Seules les valeurs mesurées doivent être prises en compte (arrêts du Tribunal fédéral 1C_653/2013 du 12 août 2014 consid. 3.4 ; 1C_132/2007 du 30 janvier 2008 consid. 4.4-4.6 in RDAF 2009 I 536). En effet, c'est pour prendre en compte cette incertitude que des mesures de réception doivent être effectuées après la mise en service de l'installation si, selon la prévision calculée, 80 % de la valeur limite de l'installation est atteinte à un LUS (complément ch. 2.1.8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1A.148/2002 du 12 août 2003 consid. 4.3.1 s.). Si, sur la base de ces mesures, il s'avère que la valeur limite de l'installation est dépassée lors du fonctionnement, la puissance d'émission maximale admissible doit être redéfinie

- 11/15 - A/2110/2019 et le respect des valeurs prescrites doit être démontré par des mesures supplémentaires (arrêt du Tribunal fédéral 1C_681/2017 du 1er décembre 2019 consid. 4.5). De surcroît, le risque d'un pronostic erroné est supporté par le maître d'ouvrage dans la mesure où il peut encore être amené à prendre des mesures pour assurer le respect des valeurs limites ultérieurement, c'est-à-dire après la mise en service de l'installation (ATF 130 II 32 consid. 2.4).

e. Selon une jurisprudence bien établie, la chambre de céans observe une certaine retenue pour éviter de substituer sa propre appréciation à celle des commissions de préavis pour

autant que l'autorité inférieure suive l'avis de celles-ci. Les autorités de recours se limitent à examiner si le département ne s'écarte pas sans motif prépondérant et dûment établi du préavis de l'autorité technique consultative, composée de spécialistes capables d'émettre un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi (ATA/332/2022 du 29 mars 2022 consid. 4b ; ATA/1098/2019 du 25 juin 2019 consid. 2e). 5)

En l'espèce, le TAPI a examiné de manière détaillée les éléments produits par la recourante. Il a considéré que tous les LUS présentaient une intensité de champ électrique inférieure à la VLInst fixée à 5,0 V/m. Il a souligné que les calculs, vérifiés par l'instance spécialisée, n'ont pas été remis en question par la recourante. La procédure suivie par le département n'était au surplus pas critiquable, le contrôle en deux temps permettant justement de garantir le respect des VLInst. Il n'y avait donc pas lieu de réduire ces dernières, afin de tenir compte de la marge d'incertitude de mesures, contrairement à l'avis de la recourante.

Si la recourante remet en question cette approche, force est de constater que cette dernière est non seulement adéquate mais conforme à la jurisprudence fédérale. En particulier, la chambre de céans constate que les données sur lesquelles le département, l'instance spécialisée de préavis, et le TAPI se sont fondés, ne sont pas contestées par la recourante et démontrent que les VLInst sont respectées, étant dans tous les LUS inférieures à 5,0 V/m.

Il n'y a pas lieu de présumer, malgré l'incertitude des mesures de 45 %, au demeurant admise par la jurisprudence, que les conditions de l'autorisation de construire ne seront pas respectées au moment de la mise en service. En effet, l'autorisation implique que des mesures soient effectuées à ce moment-là, et, en cas de dépassement, il appartiendra à l'intimée de modifier l'installation afin qu'elle soit conforme. La recourante n'apporte aucun élément permettant de remettre en cause le jugement querellé sur ce point, et partant l'autorisation de construire. Ses développements sur la diminution « anticipée » des VLInst afin de tenir compte de la marge d'incertitude de 45 % sont contraires à la jurisprudence du Tribunal fédéral, laquelle précise que les VLInst, visant à limiter préventivement les émissions, telles que prévues dans l'ORNI, sont exhaustives et

- 12/15 - A/2110/2019 de compétence fédérale, de telle sorte qu'il n'appartient pas au département d'exiger une limitation supplémentaire dans des cas individuels.

Dans ces conditions, il sera souligné, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, qu'en amont de la réalisation de l'installation, comme en l'espèce, ce sont les valeurs prévisionnelles calculées selon les méthodes prescrites par les directives qui font foi. Partant, ce sont le calcul et les valeurs ainsi obtenues, respectant la limite de 5,0 V/m, qui sont déterminants pour l'octroi de l'autorisation et non les mesures faites après la mise en service. L'argumentation de la recourante relative à l'incertitude des mesures n'est donc pas pertinente, la recourante ne critiquant pas les valeurs obtenues par calcul.

En conséquence, ce grief sera écarté. 6)

La recourante considère que le TAPI aurait méconnu les dangers liés aux effets des ondes téléphoniques sur la santé. Cet élément aurait dû l'inciter à appliquer strictement le principe de précaution et à garantir le respect des VLInst.

a. La Confédération veille à prévenir les atteintes nuisibles ou incommodes pour l'être humain et son environnement naturel (art. 74 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101). Comme déjà mentionné, les

atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodantes seront réduites à titre préventif et assez tôt (art. 1 al. 2 LPE). Les valeurs limites sont fixées par le Conseil fédéral conformément aux critères de l'art. 11 al. 2 LPE que sont l'état de la technique, les conditions d'exploitation ainsi que le caractère économiquement supportable, sans référence directe aux dangers pour la santé prouvés ou supposés, avec toutefois la prise en compte d'une marge de sécurité (arrêt du Tribunal fédéral 1A.134/2003 du 5 avril 2004 consid. 3.2, in DEP 2004 p. 228). Les valeurs limites spécifiées dans l'ORNI pour la protection contre les rayonnements non ionisants sont fondées sur des résultats scientifiquement étayés concernant les risques pour la santé liés aux antennes de radiotéléphonie mobile. Le Conseil fédéral et son autorité spécialisée, l'OFEV, suivent en permanence l'évolution de la science avec un groupe consultatif d'experts (ci-après : BERENIS) et doivent, si nécessaire, adapter les valeurs limites à l'état de la science ou de l'expérience (arrêts du Tribunal fédéral 1C_518/2018 du 14 avril 2020 consid. 5.1.1 ; 1C_348/2017 du 21 février 2018 consid. 4 ; 1C_118/2010 du 20 octobre 2010 consid. 4.2.3).

b. De jurisprudence constante, le principe de prévention est réputé respecté en cas de conformité de la VLInst dans les lieux à utilisation sensible où cette valeur s'applique (ATF 126 II 399 consid. 3c ; ATF 133 II 64 consid. 5.2 ; arrêt 1A.68/2005 du 26 janvier 2006 consid. 3.2 in SJ 2006 I 314). Cela étant, vu la marge de manœuvre dont dispose le Conseil fédéral quant à l'établissement des valeurs limites, seuls de solides éléments démontrant de nouvelles connaissances fondées scientifiquement justifient de remettre en cause ces valeurs (arrêt

- 13/15 - A/2110/2019 du Tribunal fédéral 1C_323/2017 du 15 janvier 2018 consid. 2.5). À cet égard, le Tribunal fédéral a encore récemment confirmé qu'en l'état des connaissances, il n'existait pas d'indices en vertu desquels ces valeurs limites devraient être modifiées (arrêts du Tribunal fédéral 1C_375/2020 du 5 mai 2021 consid. 3.2.5 ; 1C_518/2018 du 14 avril 2020 ; 1C_348/2017 du 21 février 2018 consid. 4.3 ; 1C_323/2017 du 15 janvier 2018 consid. 2.5).

Selon le rapport de novembre 2019 du groupe de travail « Téléphonie et rayonnement » mandaté par le DETEC, qui prend en considération les rapports d'évaluation publiés depuis 2014, aucun effet sanitaire n'a été prouvé de manière cohérente en dessous des valeurs limites fixées dans l'ORNI pour les fréquences de téléphonie mobile utilisées actuellement. Le groupe de travail a constaté que les éléments de preuves demeuraient insuffisants (DETEC, Rapport « Téléphonie mobile et rayonnement » du 18 novembre 2019, p. 8-9).

c. En substance, la recourante souhaite démontrer que les ondes électromagnétiques présentent un risque pour la santé. Elle cite à cet égard de nombreux passages d'ouvrages et de rapports traitant de la question en général. Or, il n'est pas contesté que le corps humain est sensible aux champs électromagnétiques, la question étant de savoir quelle intensité d'exposition peut être jugée acceptable. Par conséquent, ces généralités, en soi pertinentes que la recourante fait valoir sur les effets des champs électromagnétiques induits par les antennes de téléphonie mobile, ne permettent pas de s'écarter des valeurs limites fixées par l'ORNI. À cet égard, la recourante ne cite aucune référence ayant trait au seuil admissible pour les valeurs limites précitées.

Dans ces circonstances, les arguments présentés par la recourante ne permettent pas de renverser la présomption de respect du principe de prévention par les valeurs limites actuelles, ce que le TAPI a constaté à juste titre. Ce grief doit ainsi être écarté.

Entièrement mal fondé, le recours doit ainsi être rejeté. 7)

Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe et qui ne défendait pas sa propre décision (art. 87 al. 1 LPA).

Aucune indemnité de procédure ne sera toutefois allouée à Swisscom, bien qu'elle y ait conclu, dès lors qu'à teneur du dossier, elle n'a pas fait appel à un mandataire externe (art. 87 al. 2 à 4 LPA et 6 RFPA).

* * * * *

- 14/15 - A/2110/2019

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