

# GE\_GERICHTE A/517/2023 vom 18. März 2025

GE Cour de justice, 2025-03-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_A\\_517\\_2023](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_517_2023)

FR: GE\_GERICHTE A/517/2023 du 18 mars 2025

IT: GE\_GERICHTE A/517/2023 del 18 marzo 2025

## Regeste

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DROIT PUBLIC DES CONSTRUCTIONS;CONSTRUCTION ET INSTALLATION;TRAVAUX DE CONSTRUCTION;PERMIS DE CONSTRUIRE;INSTALLATION DE TÉLÉCOMMUNICATION;ANTENNE;RADIOCOMMUNICATION;TÉLÉPHONE MOBILE;RAYONNEMENT ÉLECTROMAGNÉTIQUE;ORDONNANCE SUR LA PROTECTION CONTRE LE RAYONNEMENT NON IONISANT;VALEUR LIMITE(EN GÉNÉRAL);PRISE DE POSITION DE L'AUTORITÉ;DROIT D'ÊTRE ENTENDU;CONSTATATION DES FAITS;MAXIME INQUISITOIRE;LIMITATION DES ÉMISSIONS | admission d'un recours contre une autorisation de construire concernant la modification d'une installation de télécommunication consistant en six antennes avec nouveau mat, ne fonctionnant pas en mode adaptatif, sur le toit d'un bâtiment abritant un centre commercial. Un espace situé sous la coupole du toit comportant quatre ouvertures sur le pourtour était utilisé comme dépôt et paraissait presque vide. Cet espace était toutefois concerné par une autorisation de construire des cabinets de consultation pour un centre dentaire, laquelle était en force. De ce fait, cet espace était susceptible de constituer un LUS. Un autre espace posait des problèmes de qualifications. Il s'agissait du hall du centre commercial situé sous sept fenêtre du toit n'apparaissant pas sur les plans du projet et dans lequel se trouvaient des stands fixes susceptibles d'abriter des postes de travail permanents. Le jugement et la décision doivent être annulés et le dossier renvoyé à l'autorité intimée pour nouvel examen. | Cst; LPE.1; LPE.7; LPE.11; LPE.12; ORNI.3.al3; ORNI.11.al2; ORNI.12.al2

## Erwägungen

### E. 3

Selon l'art. 61 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (al. 1 let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (al. 1 let. b). Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2).

### E. 4

La recourante sollicite des mesures d'instruction et fait valoir une violation de son droit d'être entendue, le TAPI n'ayant pas procédé à celles requises. Ces mesures s'avèrent inutiles, compte tenu de l'issue du litige et des considérants qui suivent.

### E. 5

La recourante se plaint d'une constatation inexacte des faits. Deux espaces du bâtiment supportant les antennes n'avaient à tort pas été considérés comme des LUS : l'espace situé sous la coupole du toit et celui situé sous les fenêtres du toit.

## **E. 5.1**

Selon l'art. 74 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst - RS 101), la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement contre les atteintes nuisibles ou incommodantes (al. 1). Elle veille à prévenir les atteintes nuisibles ou incommodantes pour l'être humain et son environnement naturel (al. 2). La protection contre les immissions est régie par la LPE et ses ordonnances d'application. Selon l'art. 1 al. 1 LPE, la loi sur la protection de l'environnement vise à protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes et à conserver durablement les ressources naturelles. Les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodantes doivent être réduites à titre préventif et assez tôt (art. 1 al. 2 LPE). Les émissions de rayonnement font partie de ces atteintes (art. 7 al. 1 LPE); elles sont limitées par des mesures prises à la source (limitation des émissions; art. 11 al. 1 LPE), notamment par l'application de valeurs limites d'émissions (art. 12 al. 1 let. a LPE) figurant dans des ordonnances ou, pour les cas que celles-ci n'ont pas visé, dans des décisions directement fondées sur la loi (art. 12 al. 2 LPE).

### **E. 5.1.1**

A titre préventif, les émissions doivent être limitées indépendamment de la pollution existante, dans la mesure où l'état de la technique et les conditions d'exploitation le permettent, et pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE). S'il est établi ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard à la charge actuelle de l'environnement, deviendront nuisibles ou incommodantes, les émissions seront limitées plus sévèrement (art. 11 al. 3 LPE). Pour l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodantes, le Conseil fédéral fixe par ordonnance des valeurs limites d'immissions en tenant compte également des effets des immissions sur des groupes de personnes plus sensibles, tels que les enfants, les malades, les personnes âgées et les femmes enceintes (art. 13 LPE). Selon l'art. 14 let. a LPE, les valeurs limites d'immissions doivent être fixées de manière que les immissions inférieures à ces valeurs ne mettent pas en danger, selon l'état de la science et l'expérience, l'homme, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes (ATF 146 II 17 consid. 6.5 ; arrêts 1C\_693/2021 du 3 mai 2023 consid. 3.1 ; 1C\_100/2021 du 14 février 2023 consid. 5.3.1 et les références citées).

### **E. 5.1.2**

S'agissant de la protection contre le rayonnement non ionisant généré par l'exploitation d'installations stationnaires, le Conseil fédéral a édicté l'ORNI. En application du principe de prévention posé à l'art. 11 al. 2 LPE et repris à l'art. 4 al. 1 ORNI, les installations concernées ne doivent pas dépasser les valeurs limites d'émission prescrites par l'annexe 1 de l'ordonnance, dans les LUS, soit principalement les locaux dans lesquels des personnes séjournent régulièrement durant une période prolongée (art. 3 al. 3 ORNI), dans le mode d'exploitation déterminant (ch. 15 annexe 1 ORNI).

### **E. 5.1.3**

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). La jurisprudence constante considère que le principe de prévention est réputé respecté en cas de respect de la

valeur limite de l'installation dans les lieux à utilisation sensible où cette valeur s'applique (ATF 126 II 399 consid. 3c ; arrêts du Tribunal fédéral 1C\_518/2018 du 14 avril 2020 consid. 5.1.1 ; 1A.68/2005 du 26 janvier 2006, consid. 3.2, in SJ 2006 I 314). L'autorité compétente, soit l'OFEV, continue à suivre de près la recherche sur les effets sanitaires des rayonnements non ionisants de haute fréquence ; il examine les rapports de synthèse établis dans le monde entier par des groupes d'experts internationaux et des autorités spécialisées, et examine en détail la pertinence de ces évaluations sur la fixation des valeurs limites de l'ORNI (ATF 126 II 399 consid. 3 et 4 ; ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_296/2022 du 7 juin 2023 consid. 2.2). Les valeurs limites de l'ORNI sont principalement adaptées à la protection de l'être humain (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, Risk-Based Approach als Konkretisierungsvariante des umweltschutzrechtlichen Vorsorgeprinzips : Angewendet am neuen 5G-Mobilfunk standard, DEP 2021-2, 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 VLInst, 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).

#### **E. 5.1.4**

S'agissant des stations émettrices pour téléphonie mobile et raccordements téléphoniques sans fil, les valeurs limites de l'installation sont fixées dans l'annexe 1 ORNI. Elles sont de 4,0 volts par mètre (V/m) pour les installations qui émettent exclusivement dans la gamme de fréquence autour de 900 MHz ou moins, 6,0 V/m pour les installations qui émettent exclusivement dans la gamme de fréquence autour de 1800 MHz ou plus et 5.0 V/m pour toutes les autres installations (ch. 64 let. c annexe 1 ORNI). Il n'est pas contesté qu'en l'espèce, la valeur limite de 5.0 V/m est applicable à l'installation litigieuse.

#### **E. 5.2**

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 VLInst au sens de l'annexe 1 est dépassée (art. 11 al. 2 let. c ORNI).

### E. 5.2.1

Selon l'art. 12 al. 2 ORNI, pour vérifier si la VLInst 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. Ainsi, l'OFEV a publié, en 2002, modifiée le 22 novembre 2024, une recommandation d'exécution de l'ORNI pour les stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil (WLL) (ci-après : la recommandation ; disponible sur <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/electrosmog/publications-etudes/publications/stations-de-base-telephonie-mobile-fil-wll.html>, consulté le 27 février 2025). Selon cette recommandation, le rayonnement qu'on peut attendre en un lieu à examiner est calculé pour chacune des antennes de l'installation. Les contributions individuelles sont ensuite additionnées. Le calcul est effectué à partir de la puissance émettrice requise, des caractéristiques émettrices de l'antenne (diagramme d'antenne), de la direction d'émission, de la distance à l'antenne et de la position par rapport à l'antenne (angle par rapport à la direction principale de propagation). À l'atténuation directionnelle peut s'ajouter une atténuation en lien avec le matériau qui constitue l'enveloppe du bâtiment. En effet, lorsque le lieu de séjour concerné se situe à l'intérieur d'un bâtiment et les antennes à l'extérieur, le rayonnement est plus ou moins amorti selon la nature du matériau qui constitue l'enveloppe du bâtiment. Pour le béton armé, l'amortissement est de 15 dB et le coefficient d'amortissement de 32. Pour des briques, les valeurs sont de 5 dB et 3.2. Pour le bois, les tuiles et le verre, elles sont de 0 dB et 1. Pour le verre revêtu de métal, l'amortissement est de 20 dB et le coefficient de 100. Cela concerne des fenêtres qui ne s'ouvrent pas ou qui sont ouvertes tout au plus à des fins de nettoyage. L'adaptation de la recommandation prévoit encore que dans les cas où le calcul de l'amortissement par le bâtiment est complexe, notamment lorsque des blindages ont été installés, que les valeurs d'amortissement de différents matériaux s'additionnent ou qu'une façade comporte des fenêtres, l'autorité compétente est libre d'ordonner une mesure de réception, même si l'intensité de champ calculée dans le LUS concerné est inférieure à 80 % de la valeur limite de l'installation. Par LUS, on entend les locaux situés à l'intérieur d'un bâtiment dans lesquels des personnes séjournent régulièrement durant une période prolongée (let. a), les places de jeux publiques ou privées, définies dans un plan d'aménagement (let. b), les parties de terrains non bâtis sur lesquelles des activités au sens des let. a et b sont permises (let. c ; art. 3 al. 3 ORNI). Parmi les exemples de LUS, on peut mentionner les habitations, y compris les cuisines et les salles de bains (ATF 128 II 340 ) et les couloirs à l'intérieur de l'habitation, les postes de travail permanents, les écoles et les jardins d'enfants, les places de jeux définies dans un plan d'aménagement, les cours d'école et de jardin d'enfants pour autant qu'elles soient utilisées comme des places de jeux, les chambres de patients dans les hôpitaux, les homes pour personnes âgées et les homes médicalisés, les chambres d'hôtel et l'espace destiné à la construction des terrains à bâtir (arrêt du Tribunal fédéral du 1C\_693/2021 du 3 mai 2023 consid. 7.2). Les cages d'escaliers, les cabinets de débarras, caves, combles et autres pièces de service qui ne sont pas qualifiées pour un séjour à long terme de personne, les terrasses panoramiques, les balcons et les terrasses en attique ne sont pas considérés comme des LUS ; de même que les postes de travail non permanents, les entrepôts et les locaux d'archives, les salles de gymnastique et de sports, les églises, les salles de concert et de théâtre (<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/electrosmog/info-specialistes/mesures-contre-l-electrosmog/lieux-a-utilisation-sensible--lus-.html>, consulté le 27 février

2025 – ci-après : OFEV-LUS).

### **E. 5.2.2**

Selon la définition donnée par le Secrétariat d'État à l'économie – SECO (commentaire des ordonnances 3 et 4 relatives à la loi sur le travail, état janvier 2025), auquel se réfère l'OFEV, on entend par poste de travail permanent toute zone de travail occupée par un travailleur ou une travailleuse, ou plusieurs personnes consécutivement, pendant plus de deux jours et demi par semaine. Cette zone de travail peut être restreintes à une partie de l'espace ou couvrir tout l'espace.

### **E. 5.2.3**

Selon la pratique du Tribunal fédéral, l'évaluation, soit la qualification d'un espace comme LUS ou non, se fonde sur l'utilisation effective des bâtiments et des terrains au moment de l'évaluation. Les transformations prévues, comme par exemple, les aménagements de combles, agrandissements ou élévation de bâtiments, sont prises en compte si les projets correspondants ont déjà été mis à l'enquête publique dans le cadre d'une procédure d'octroi de permis de construire. Si, ultérieurement, des transformations entraînant l'apparition de nouveaux LUS devaient être réalisées sur des surfaces partiellement bâties, les limitations préventives des émissions applicables seraient également valables dans ces nouveaux LUS. Le cas échéant, il faudra procéder à une nouvelle évaluation prenant en compte la situation au moment de la réalisation des nouveaux LUS et, si nécessaire, aménager l'installation concernée (ATF 128 II 340 = JdT 2003 I 698 consid. 3.3).

### **E. 5.2.4**

La chambre de céans a examiné la situation, sous l'angle de l'amortissement de 15 dB, par le béton de l'enveloppe de la construction, d'une installation située sur un bâtiment dont le toit était percé d'une ouverture menant au dernier étage ainsi que de deux fenêtres, dans la dalle, situées à chaque aile d'un couloir. Ces puits de lumière sur le toit n'avaient pas été portés à la connaissance du SABRA, de sorte qu'il n'était pas possible d'affirmer qu'un des LUS identifiés était bien la zone de l'étage dans laquelle le rayonnement était le plus fort (ATA/434/2024 du 26 mars 2024).

## **E. 5.3**

En l'espèce, deux espaces sont concernés par les critiques faites par la recourante.

### **E. 5.3.1**

Le premier d'entre eux est l'espace situé directement sous la coupole du toit, laquelle est pourvue de quatre ouvertures vitrées sur son pourtour. Selon l'opérateur et les explications et photos produites, cet espace est utilisé comme dépôt et paraît presque vide. Il ne correspondrait donc pas à un LUS. Cependant, une autorisation d'aménager trois cabinets de consultation pour un centre dentaire est en force. Les plans produits dans le dossier de l'APA 6\_\_\_\_\_ indiquent des puits de lumière dans les faux plafonds prévus sous la coupole, près des vitrages de celle-ci. Cet espace est donc susceptible, si l'autorisation de construire est exécutée, d'abriter des postes de travail permanents, auquel cas il pourrait éventuellement être considéré comme un LUS, ce qui n'est pas le cas si, comme aujourd'hui, il est utilisé comme dépôt. Compte tenu de la jurisprudence citée en la matière, il faut considérer que l'instruction sur ce point est incomplète, l'autorisation de construire étant en force et est susceptible de modifier la situation. L'instruction doit être considérée comme lacunaire s'agissant de la détermination des LUS les plus chargés et ne permet pas

de conclure au respect de l'ORNI.

### **E. 5.3.2**

Le second espace dont la qualification est critiquée par la recourante, soit le hall du centre commercial, pourrait également devoir être retenu au titre de LUS. En effet, les photographies produites montrent que les sept fenêtres dans le toit sont situées directement au-dessus du hall du centre commercial, soit la zone située entre les commerces, lesquels ne sont pas fermés et dont certains utilisent l'espace pour exposer leur marchandise. Le hall est également utilisé par des commerces pourvus de stands fixes et donc susceptibles d'abriter des postes de travail permanents. La qualification de couloir ne saurait donc être retenue pour cet espace dans la mesure où il ne peut être établi, sans instruction supplémentaire, qu'aucun poste de travail permanent n'est situé sous les fenêtres. Au vu de ce qui précède, ce grief sera lui aussi admis. Le jugement et la décision doivent être annulés et le dossier renvoyé à l'autorité intimée pour nouvel examen, au besoin en interpellant l'opérateur pour qu'il mette à jour sa fiche de données spécifique et après nouveau préavis de l'instance spécialisée. Il sera relevé, à cet égard, que le TAPI a constaté que les ouvertures dans le toit n'apparaissaient pas sur les plans visés ne varietur .

### **E. 5.4**

Dans la mesure où les autres griefs de la recourante, soit les calculs concernant le LUS 7, le LSM dont l'emplacement serait inexact, l'inclusion de contrôles sur site préalable et des recommandations publiées par l'OFEV dans le système de l'assurance qualité afin d'assurer son adéquation et de garantir l'absence de dépassement des VLIInst prévues par l'ORNI, l'absence d'une condition temporelle pour le mesurage de réception dans l'autorisation, portent également sur l'examen auquel vont devoir procéder le SABRA et le département, il ne se justifie pas de les traiter dans le présent arrêt.

### **E. 6**

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de C\_\_\_\_\_ uniquement, les autres intimés ayant renoncé à prendre des conclusions devant la chambre de céans (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée à la recourante, qui y a conclu mais qui n'a été représentée par un avocat qu'à l'issue de la procédure et qui compte plus de 10'000 habitants (art. 87 al. 2 LPA ; ATA/1043/2024 du 3 septembre 2024 consid. 5 et les arrêts cités).

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