

GE_GERICHTE JTAPI/1167/2024 vom 27. November 2024

GE Cour de justice, 2024-11-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_1167_2024

FR: GE_GERICHTE JTAPI/1167/2024 du 27 novembre 2024

IT: GE_GERICHTE JTAPI/1167/2024 del 27 novembre 2024

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions prises par le département en application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05)

- 7/15 - A/85/2024 (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 143 et 145 al. 1 LCI).

E. 2

Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours est recevable au sens des art. 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

E. 3

Pour qu'un recours soit recevable, encore faut-il que son auteur ait la qualité pour recourir.

E. 3.3

; cf. également ATA/7/2018 du 9 janvier 2018, consid. 4b).

E. 4

En matière d'installation de téléphonie mobile, ont qualité pour recourir toutes les personnes qui habitent dans un rayon en dehors duquel est produit un rayonnement assurément inférieur à 10 % de la valeur limite. Elles ne sont pas uniquement habilitées à se plaindre d'un dépassement des émissions ou des valeurs limites de l'installation sur leur propriété mais peuvent en général également remettre en question la légalité du projet de construction (ATF 133 II 409 consid. 1.3 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C.112/2007 du 29 août 2007 consid. 2 ; ATA/694/2012 du 16 octobre 2012 ; ATA/235/2008 du 20 mai 2008 ; Monika KOLZ, La loi fédérale sur la protection de l'environnement, jurisprudence de 2000 à 2005, DEP 2007, p. 247 ss, 321-322).

E. 5

En l'espèce, point n'est besoin de savoir si l'ensemble des recourants est domicilié à l'intérieur du périmètre d'opposition mentionné dans la fiche de donnée spécifique au site. C'est le cas de la majorité d'entre eux. Ils disposent dès lors de la qualité pour recourir et le recours est ainsi recevable de ce point de vue.

E. 6

À titre préalable, les recourants sollicitent le prononcé d'une expertise judiciaire tendant à vérifier le respect des normes applicables et en particulier l'exactitude des calculs effectués par la constructrice. De plus, ils demandent que la constructrice soit interpellée afin qu'elle

démontre que la puissance émettrice de l'installation litigieuse ne pourra pas être augmentée à l'avenir et qu'elle respectera ainsi les exigences en matière de contrôle à long terme du respect des valeurs limite. Enfin, ils sollicitent de recevoir les données spécifiques de la DD 3 _____ et de pouvoir accéder au mode d'emploi des concepteurs d'antennes dans le but de la faire analyser par un expert indépendant.

E. 7

Garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst - RS 101), le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recourant sur le fond (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 et les références).

E. 8

Il comprend notamment le droit, pour l'intéressé, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de

- 8/15 - A/85/2024 nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 142 II 218 consid. 2.3 ; 140 I 285 consid. 6.3.1 et les arrêts cités).

E. 9

Les résultats issus d'une expertise privée réalisée sont soumis au principe de la libre appréciation des preuves et sont considérés comme des simples allégués de parties (ATF 142 II 355 consid. 6 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_507/2022 du 13 juin 2022 consid. 3.2).

E. 10

En l'espèce, pour que le tribunal ordonne une expertise judiciaire visant en particulier à vérifier l'exactitude des calculs effectués par l'intimée, il conviendrait que des indices permettent de douter de cette exactitude. À défaut de tels doutes, il n'est en effet pas possible de remettre en question par la voie d'expertise judiciaire, par principe, l'ensemble des décisions de nature technique soumises au contrôle des tribunaux. Or, les recourants ne présentent aucun élément permettant de douter de l'exactitude de ces calculs. Il n'y a donc pas lieu de prononcer l'expertise requise. Pour les mêmes motifs, il n'y a pas lieu d'ordonner à la procédure, l'apport des modes d'emploi des concepteurs d'antennes. Quant au fait que l'intimée devrait démontrer qu'elle respectera à l'avenir les valeurs limite, on voit mal comment elle pourrait apporter une telle preuve et les recourants ne s'en expliquent pas non plus. Il sera au surplus rappelé que l'examen de la légalité d'une autorisation de construire se fonde sur l'objet tel qu'il est autorisé, en partant de l'idée qu'il sera construit conformément à l'autorisation et exploité pareillement. Enfin, s'agissant de l'apport à la procédure des données spécifiques de la DD 3 _____, une telle requête est non seulement exorbitante au litige (ATA/197/2022 du 22 février 2022 consid. 4c) et, par anticipation des preuves, le tribunal retiendra également qu'elle n'est pas pertinente dans la mesure où les antennes litigieuses ne sont pas associées à un autre groupe d'antennes préalablement autorisé.

E. 11

Par conséquent, il n'y a pas lieu de procéder aux mesures d'instruction requises, en soi non obligatoires.

E. 12

Sur le fond, les recourants font tout d'abord valoir un grief de nature formelle lié à la violation de leur droit d'être entendu, dont le contenu a été rappelé ci-dessus. Ils invoquent également la convention d'Aarhus.

E. 13

Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention (art. 1 Convention d'Aarhus).

E. 14

La Convention d'Aarhus repose sur trois piliers : l'accès à l'information sur l'environnement (art. 4 à 5), la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement (art. 6 à 8) et l'accès à la justice en matière environnementale régi à l'art. 9 (Guide d'application de la Convention d'Aarhus établie par la Commission économique pour l'Europe des

- 9/15 - A/85/2024 Nations Unies, 2ème éd., 2014 ; Message portant approbation de la Convention d'Aarhus et de son application ainsi que de son amendement du Conseil fédéral du 28 mars 2012, FF 2012 4027, p. 4028).

E. 15

Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de juger que l'information et la participation de la population, les droits d'opposition ainsi que l'accès au juge sont assurés par les dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, dans une mesure satisfaisant largement aux exigences de la convention (arrêt 1C_242/2014 du 1er juillet 2015 consid.

E. 16

Selon l'art. 11 RPRNI - anciennement l'art. 15 RPRNI -, les personnes vivant à proximité sont informées de manière appropriée par le détenteur ou l'exploitant de l'implantation et des modifications des installations stationnaires de téléphonie mobile (al. 1). L'information comprend, cas échéant, les résultats d'une évaluation conjointe des émissions (al. 2).

E. 17

L'expression « de manière appropriée » employée dans la disposition susmentionnée ne signifie pas que l'information doit être portée individuellement et personnellement à la connaissance de chaque habitant vivant dans le voisinage d'une future installation ou que des séances d'informations spécifiques doivent être organisées à l'attention des concernés.

E. 18

En l'espèce, tant les personnes vivant à proximité de l'immeuble concerné par le projet querellé que, plus largement, la population de la commune de H_____, ont été dûment informées par la publication dans la FAO de l'ouverture de l'enquête publique - laquelle a duré trente jours -, de l'existence du projet querellé et du fait qu'elles avaient la possibilité

de consulter le dossier de celui-ci. D'ailleurs, les recourants ont fait usage de ce droit en déposant une opposition collective auprès de l'OAC le 25 septembre 2023, ce qu'ils admettent dans leur écriture du 8 janvier 2024.

E. 19

Dans cette mesure, on ne voit pas quels intérêts des recourants ont été lésés, étant rappelé que selon la jurisprudence susvisée, la Convention d'Aarhus ne leur confère pas plus de protection que les dispositions légales suisses en la matière. Par ailleurs, les recourants ne sauraient, dans le cadre du présent recours, se plaindre de la lésion d'intérêts d'autres personnes, dès lors que le recours d'un particulier formé dans l'intérêt général ou dans l'intérêt de tiers est irrecevable (ATF 133 II 468 consid. 1 ; 131 II 649 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_463/2007 du 29 février 2008 consid. 1.2 ; ATA/50/2012 du 24 janvier 2012 consid. 8 ; T. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, ch. 1358 p. 456).

E. 20

Par conséquent, ce grief sera écarté.

E. 21

Les recourants se plaignent ensuite d'une violation de l'obligation de planifier au motif d'une prolifération désordonnée des installations de téléphonie mobile, sans toutefois exposer quelles seraient les bases légales dont il prétend tirer une telle obligation, sinon les arts. 2 et 8 al. 2 LAT qui font simplement obligation à la

- 10/15 - A/85/2024 Confédération, au canton et aux communes d'établir des plans d'aménagement pour les tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire et les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement. Cependant, la teneur très générale de ces dispositions n'implique en aucun cas une obligation spécifique de planification pour les antennes liées au réseau de télécommunication mobile.

E. 22

Il découle en revanche de la jurisprudence du Tribunal fédéral que les installations de communication mobile n'ont en principe pas besoin de faire l'objet d'une planification spéciale (ATF 142 I 26 consid. 4.2; ATF 138 II 173 consid. 5).

E. 23

Les installations de communications mobiles figurent enfin dans le cadastre répertoriant l'ensemble des installations existantes ou autorisées, librement accessible sur le SITG et qui permet d'obtenir une vue d'ensemble. Dans ces circonstances, il n'apparaît pas qu'il existe dans la présente espèce une obligation de planification.

E. 24

Dès lors, ce grief est lui aussi infondé et sera écarté.

E. 25

Les recourants se plaignent ensuite d'une violation du principe de précaution.

E. 26

La Confédération veille à prévenir les atteintes nuisibles ou incommodes pour l'être humain et son environnement naturel (art. 74 al. 2 Cst.). 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).

E. 27

De jurisprudence constante, le principe de prévention est réputé respecté en cas de conformité de la VLInst dans les LUS 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 du Tribunal fédéral 1C_323/2017 du 15 janvier 2018 consid. 2.5). À cet égard, le Tribunal fédéral a encore récemment confirmé

- 11/15 - A/85/2024 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 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 l'édition 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; 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. 28

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). Cela inclut notamment la puissance ERP (art. 3 al. 9 ORNI), y compris la direction du faisceau principal des antennes, et si l'antenne fonctionne en mode adaptatif ou non. Les données correspondantes servent de base pour le permis de construire et sont contraignantes pour l'opérateur ; toute augmentation de l'ERP au-delà de la valeur maximale autorisée et toute

direction de transmission au-delà du domaine angulaire autorisé est considérée comme un changement de l'installation, ayant pour conséquence qu'une nouvelle fiche de données spécifique au site doit être présentée (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).

E. 29

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 ne tient pas compte de 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 recommandation OFEV, ch. 2.1.8 ; Benjamin WITTWER, - 12/15 - A/85/2024 Bewilligung von Mobilfunkanlagen, 2e éd., Zurich 2008, p. 61 s. ; 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 VLInst est dépassée lors du fonctionnement, la puissance d'émission maximale admissible doit être redéfinie et le respect des valeurs prescrites doit être démontré par des mesures supplémentaires (cf. arrêt du tribunal fédéral 1C_681/2017 du 1 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 (cf. ATF 130 II

E. 32

Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme a en particulier confirmé, sous l'angle de l'art. 8 la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), que tant que la nocivité des antennes pour la population n'était pas prouvée scientifiquement, elle restait dans une large mesure spéculative, de sorte qu'on ne pouvait imposer à la Confédération l'obligation d'adopter des mesures plus amples (ACEDH, Luginbühl c. Suisse du 17 janvier 2006 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_518/2018 précité consid. 5.1.1).

E. 33

Il en découle qu'en l'état actuel des connaissances scientifiques, il n'est pas possible d'invoquer le principe de prévention pour s'opposer à la technologie 5G, dès lors que les valeurs-limites prévues par l'ORNI sont concrètement respectées (ATA/415/2022 du 26 avril 2022 consid. 6).

E. 34

Selon une jurisprudence bien établie, les autorités de recours observent une certaine retenue pour éviter de substituer leur propre appréciation à celle des instances 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

- 13/15 - A/85/2024 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).

E. 35

En l'espèce, d'après la fiche de données spécifique au site du 16 novembre 2021, la VLInst à respecter est celle prévue à l'art. 3 al. 3 let. c ORNI, soit 5.0 V/m. S'agissant du rayonnement dans les LUS les plus chargés toutes les mesures présentent une intensité de champ électrique inférieure à 5.0 V/m. Ces mesures ont été vérifiées par le SABRA, autorité spécialisée compétente, sans que celle-ci n'ait mis en doute leur véracité. En l'absence d'éléments indiquant le contraire, il n'y a pas lieu pour le tribunal de céans de les remettre en cause. Par ailleurs, le permis de construire garantit toujours le respect des valeurs limites pertinentes, notamment par le biais des conditions associées comprises dans le préavis du SABRA, en particulier une mesure de contrôle aux LUS nos 7 à 9 et une intégration de cette installation dans le système AQ de l'opérateur. Par ailleurs, le fait que les antennes du K_____ et du L_____ couvrent déjà très largement les besoins de la population du quartier n'est qu'une allégation non démontrée des recourants. Elle tombe par ailleurs à faux dans l'examen du principe de précaution dans la mesure où les antennes litigieuses ne leurs sont pas associées, selon le préavis du SABRA du 2 octobre 2023.

E. 36

À toutes fins utiles, il sied de rappeler que la jurisprudence du Tribunal fédéral est claire : la limitation préventive des émissions prévues par l'ORNI est déterminée de manière exhaustive avec l'édition des VLInst, sans que le département ne puisse exiger une limitation supplémentaire dans un cas individuel.

E. 37

Ainsi, en octroyant l'autorisation de construire sur la base de la prévision que l'installation respecterait les VLInst, moyennant les réserves émises dans le préavis du SABRA, et vu l'examen opéré par cette instance de la fiche de données spécifique, la décision du département est conforme au droit fédéral.

E. 38

Partant, le principe de précaution n'a pas été violé. Le grief sera donc écarté.

E. 39

Les recourants se plaignent pour finir de la non-conformité des systèmes de facteur de correction et de l'absence de contrôle des valeurs limite sur le long terme.

E. 40

En réalité, pour fonder ce grief, les recourants font un procès d'intention à la bénéficiaire de l'autorisation de construire, partant apparemment de l'idée qu'elle ne respectera pas les conditions posées par la décision litigieuse, lesquels reprennent celles du SABRA et imposent précisément à l'intimée, à la fois d'intégrer l'installation litigieuse dans son système AQ et de contrôler les valeurs limites sur le long terme.

E. 41

Le tribunal ne peut examiner un grief qui se fonde uniquement sur l'hypothèse que l'autorisation en cause ne sera pas respectée (ATA/62/2020 du 21 janvier 2020 consid. 3). Il sied par ailleurs de relever que le Tribunal fédéral a reconnu le système AQ comme un instrument de contrôle performant et n'a pas considéré nécessaire de

- 14/15 - A/85/2024 recourir à un contrôle par des mesures de construction (arrêt du Tribunal fédéral 1C_282/2008 du 7 avril 2009 consid. 3.5).

E. 42

Par conséquent, ce grief sera lui aussi rejeté.

E. 43

Mal fondé, le recours sera rejeté.

E. 44

En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), les recourants, pris conjointement et solidairement, qui succombent, sont condamnés au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 900.- ; il est couvert par l'avance de frais versée à la suite du dépôt du recours.

E. 45

Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

- 15/15 - A/85/2024

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