

VD_OMNI AC.2002.0067 vom 20. Juni 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-06-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2002.0067

FR: VD_OMNI AC.2002.0067 du 20 juin 2006

IT: VD_OMNI AC.2002.0067 del 20 giugno 2006

Regeste

ORANGE COMMUNICATIONS SA/FLURY, GRANDJEAN, HAARI, JACOBSEN, MASSON, MASSON Hoirie F., Municipalité de Paudex, Service de l'environnement et de l'énergie | Installation de téléphonie mobile conforme aux valeurs limites de l'ORNI. La municipalité peut insérer dans le permis les réserves nécessaires, liées aux constructions futures dans le quartier. Dissimuler les antennes dans des fausses cheminées est une bonne solution architecturale qui respecte les objectifs d'esthétiques poursuivis par le règlement communal limitant le genre de superstructures en toiture.

Erwägungen

E. 1

La recourante a mis les plans à l'enquête en vertu du pouvoir de représentation découlant pour elle du contrat de bail. L'existence d'un lien juridique était en outre reconnaissable pour les opposants (les plans ont été signés par la régie qui administre l'immeuble). Au demeurant, l'indivision de famille, qui s'est faite représenter à l'audience, a eu connaissance des actes de la procédure qu'elle est, partant, réputée avoir ratifiés ; elle s'était d'ailleurs engagée dans le contrat de bail, par avance, à ratifier tous les actes d'Orange relatifs à l'installation en apportant de plus son concours autant que nécessaire. C'est ainsi à tort que la municipalité a mis en cause la qualité pour agir de la constructrice ; c'est à tort également que l'opposant Haari a considéré que l'indivision de famille F. Masson n'était pas intéressée directement au sort du recours. Il résulte de ce qui précède qu'il se justifie d'entrer en matière sur les conclusions de la recourante.

E. 2

En zone constructible, il existe en principe un droit à l'autorisation de construire pour l'implantation d'antennes, moyennant que l'installation de téléphonie mobile respecte les exigences du droit fédéral (notamment l'ORNI) et cantonal, en particulier le principe de coordination, notamment mis en place par le canton ; la construction n'est ainsi pas soumise à la clause du besoin (cf. ATF 128 II 378 ; AC.2003.0168 du 8 octobre 2004 ; arrêt du Tribunal fédéral 1A.140/2003 du 18 mars 2004 consid. 3.3 qui réserve une éventuelle disposition du droit cantonal ou communal qui rendrait obligatoire l'examen de lieux alternatifs ou une coordination entre opérateurs). Dans le cas particulier, on relèvera que l'emplacement a été choisi en tenant compte d'impératifs techniques et de la topographie des lieux. Pour le surplus, le SEVEN a rendu compte qu'il n'y avait pas lieu de coordonner cette antenne avec d'autres sites, aucun n'existant dans un rayon de 100 mètres (périmètre qui définit, en zone à bâtir, la distance pour laquelle une coordination est nécessaire, au sens d'une convention du 24 août 1999, signée avec les opérateurs de téléphonie mobile, cf. sur ces questions AC.2005.0021 du 31 octobre 2005 consid. 3). Les arguments des opposants liés à l'examen du besoin doivent par conséquent être écartés.

E. 3

a) La question des nuisances provoquées par une installation de téléphonie mobile a fait l'objet d'une abondante jurisprudence durant ces dernières années. La question doit être examinée au regard de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE) et de ses dispositions d'application (cf. AC.2004.168 du 15 juin 2005 et les arrêts cités). La LPE a notamment pour but de protéger les hommes des atteintes nuisibles ou incommodantes (art. 1^{er} al. 1), provoquées notamment par des rayons (art. 7 al. 1 LPE). Par souci de protection de la population, en vertu de l'art. 13 al. 1 LPE, le Conseil fédéral a édicté l'Ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI; RS 814.710). Entrée en vigueur le 1^{er} février 2000, elle limite le rayonnement non ionisant émis par les installations stationnaires, à savoir les lignes à haute tension et les antennes de téléphonie mobile ou les émetteurs de rediffusion. L'ORNI fixe des valeurs limites d'immission (annexe 2), reprises des seuils recommandés par l'ICNIRP, pour les effets thermiques créant un risque démontré pour la santé, valeurs qui doivent être respectées partout où des personnes peuvent séjourner (art. 13 al. 1 ORNI), même pour de courtes durées. Pour les effets non-thermiques, dont la nocivité n'est pas démontrée, l'ORNI fixe, selon le principe de prévention, des valeurs limites de l'installation (annexe 1 ch. 6). Il faut rappeler à cet égard que les valeurs limites de l'installation fixées par les autorités fédérales respectent le principe de la prévention et qu'elles sont environ dix fois inférieures aux consignes internationales, la Suisse possédant une des réglementations les plus strictes au monde pour les émetteurs (cf. AC.2004.0168, consid. 2c et les références citées). Les valeurs limites de l'ORNI, dont la pertinence au regard de l'évaluation des risques est constamment contrôlée par l'OFEFP, tiennent donc compte du principe de prévention selon les critères scientifiques reconnus les plus récents (cf. sur ces questions, arrêt du Tribunal fédéral du 3 juin 2005, 1A.202/2004, consid. 2). Enfin, même si elle reconnaît la possibilité de symptômes chez des personnes sensibles à des champs électromagnétiques (par exemple : perturbation du sommeil, maux de tête, problèmes dermatologiques), la jurisprudence considère qu'il n'y a pas de lien de causalité objectif établi entre lesdits symptômes et les champs incriminés, dans la mesure où une installation projetée respecte les normes de l'ORNI, ce qui était le cas en l'espèce (arrêt du Tribunal fédéral du 15 décembre 2003, 1A.86/2003, consid. 3.1, et 1A.146/2004 du 15 février 2005). Le Tribunal administratif a ainsi déjà jugé qu'il n'était pas démontré que l'ORNI n'intégrerait pas dans ses prévisions, contrairement à l'art. 13 al. 2 LPE, l'effet des immissions sur des personnes particulièrement sensibles (cf. AC.2002.0096 du 22 mars 2006).

b) Dans la présente espèce, l'ouvrage comporte des antennes pour les services de communication GSM et UMTS. Pour de telles antennes la valeur limite de l'installation est fixée à 6 V/m (annexe 1 ch. 64 ORNI). Le rayonnement mesuré dans les lieux à utilisation sensible (LUS) s'élève à environ 2.9 V/m selon les contrôles du SEVEN pour les locaux d'exposition permanente de la rue de la Bordinette 13 (soit 49% de la valeur limite de prévention), à environ 5.1 V/m pour les bâtiments voisins les plus exposés (immissions inférieures à 88 % de la valeur limite de prévention), ce qui conduit le service spécialisé à conclure que le projet respecte la valeur limite de l'installation. Quant au rayonnement dans le lieu de séjour momentané (LSM), en l'espèce les combles du bâtiment de la rue de la Bordinette 13 – qui ne sauraient être considérés comme LUS, puisqu'ils ne serviront que pour la manutention des antennes - l'immission sera de 40% inférieure à la valeur limite d'immission. S'agissant du point de mesure no 5, qui a présenté une difficulté particulière durant l'instruction, le tribunal a relevé le 27 avril 2003, que les valeurs limites

d'installation étaient respectées, sauf la possibilité pour Orange de modifier à distance vers le bas l'angle d'inclinaison de son antenne. La situation juridique étant claire pour Orange, qui a attesté le 7 octobre 2003 qu'une modification de l'installation nécessiterait une nouvelle procédure d'enquête, et le SEVEN ayant rendu compte en audience qu'il n'avait pas connaissance de cas où les opérateurs auraient modifié postérieurement une installation, il n'y a pas lieu de s'écarter de la conclusion que les exigences légales sont respectées pour le point 5 ; ainsi que cela a été relevé en audience, les personnes concernées peuvent réclamer, en tout temps, à leurs frais, des contrôles par le SEVEN. Pour le surplus, conformément aux recommandations de l'OFEFP, dès lors que les immissions atteignent le 80% de la valeur limite, le SEVEN a exigé, lors de la mise en exploitation, des calculs de contrôle dont le but est de s'assurer de l'exactitude des données présentées et à imposer une réduction de puissance en cas de dépassement (cf. AC.2002.0096 du 22 mars 2006, p. 8). Il convient dès lors d'admettre que l'installation projetée est conforme aux exigences telles que définies par l'ORNI. Les arguments des opposants sur ce point doivent donc être écartés.

E. 4

Dans son écriture du 8 décembre 2003, l'opposant Haari a relevé que la mesure du point 5 ne répondait aux exigences de l'ORNI que si l'on excluait un rehaussement du bâtiment en cause, l'installation portant dès lors une atteinte au potentiel constructible de la parcelle. Le point de savoir si l'opposant Haari peut faire valoir une prétendue atteinte au fonds propriété de tiers peut rester indécis, la municipalité ayant également mis en avant dans les débats qu'elle envisageait de construire une garderie à proximité des antennes, ce qui justifie d'entrer en matière sur le moyen. Le tribunal relève à ce sujet que, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, dans le cas de surfaces partiellement bâties, il ne faut pas, en principe, tenir compte des réserves d'utilisation futures pour déterminer les LUS. Selon le Tribunal fédéral, au moment de l'octroi de l'autorisation de construire relative à l'installation de téléphonie mobile, il convient en principe de se fonder, conformément au principe de la proportionnalité, sur l'utilisation existante des biens-fonds voisins et d'obliger, par une réserve en ce sens dans l'autorisation de construire, à modifier ou supprimer l'installation en vue de respecter les valeurs limites lorsque les réserves d'utilisation seront effectivement utilisées (ATF 128 II 340, RDAF 2003 531). Dans le cas d'espèce, il appartiendra à la municipalité, préalablement à l'octroi du permis de construire, de vérifier s'il existe effectivement des réserves d'utilisation et, le cas échéant, de prévoir une réserve dans le permis de construire (cf. AC.2003.0078 du 26 mai 2004 consid.1 lettre e).

E. 5

La municipalité - suivie par certains opposants - s'est par ailleurs référée à diverses règles communales, que le projet violerait, pour refuser le permis. Ces moyens sont examinés ci-dessous. a) La commune de Paudex s'est dotée d'un règlement sur les antennes extérieures, "fondé sur les art. 47, lettres b et j et 86, al. 3" LATC (art. 1), approuvé par le Conseil d'Etat le 6 janvier 1988, dont le but est la sauvegarde de l'aspect convenable des bâtiments en vue d'éviter l'enlaidissement des paysages et d'assurer la protection de l'environnement sur tout le territoire de la commune (art. 2). Ce règlement contient un ensemble de règles essentiellement inspirées par des considérations d'esthétique. De telles dispositions réglementaires font partie des mesures que les communes ont la compétence d'édicter, conformément aux principes de l'art. 17 al. 1 LAT (cf. sur ces questions AC.2004.0176 du 6 septembre 2005). Aux termes de l'art. 14 de ce règlement, pour le choix

de l'emplacement de l'antenne, l'installateur doit prendre en considération l'aspect architectural et esthétique du bâtiment, pour autant que les exigences techniques de réception le permettent, faute de quoi la municipalité pourra refuser l'autorisation sollicitée. Cette dernière disposition - qui appartient au chapitre V - n'est pas applicable aux antennes extérieures faisant partie d'une installation de radiocommunication concessionnée: pour ces installations, la municipalité appréciera la situation de cas en cas, en tenant compte non seulement des exigences de la protection du paysage et de l'environnement, mais également des nécessités techniques d'exploitation spécifique de la station en cause (art. 4). Enfin, l'art. 23 de ce règlement se réfère avec une note explicative à l'art. 13.17 du règlement du plan des zones et de la police des constructions (dans une teneur antérieure), qui autorise "dans les superstructures des bâtiments, la construction notamment des antennes TV". Selon cette note explicative, "les antennes extérieures, y compris les antennes TV, seront autorisées conformément aux dispositions du règlement communal en la matière". Dans sa teneur actuelle, le RPGA contient les règles suivantes susceptibles de s'appliquer à un projet impliquant des travaux en toiture : " Article 57 - Superstructures A défaut de dispositions spéciales, les superstructures suivantes sont seules autorisées : - les cheminées, - les superstructures pour ascenseurs et sorties de ventilation, limitées au minimum techniquement indispensable." Article 81 - Dérogations Dans les limites des articles 85 et 85a LATC, la Municipalité peut accorder des dérogations aux dispositions du présent règlement. En particulier, lorsqu'il s'agit de favoriser une solution architecturale témoignant d'un effort particulier de recherche, elle peut accorder des dérogations à la proportion et à la situation des lucarnes ou à d'autres dispositions du présent règlement. La Confédération, et donc les entreprises concessionnées visées par la loi sur les télécommunications, doivent respecter les règles établies par le droit cantonal et communal des constructions, dans la mesure en tout cas où l'application de ce droit ne rend pas impossible ou beaucoup plus difficile l'accomplissement de leurs tâches (ATF 102 Ia 355, 360, consid. 6d; AC.2004.0176 du 6 septembre 2005, consid. 3a). Etant donné que les installations de téléphonie concessionnées ne sont pas interdites sur le territoire communal (ce qui ressort d'ailleurs de l'art. 4 du règlement communal sur les antennes), il faut comprendre l'art. 57 RPGA - pour ce qui a trait aux antennes - non pas comme une disposition qui les interdirait, mais comme une clause d'esthétique. La disposition vise manifestement à instaurer une certaine harmonisation de l'apparence des toits, l'idée étant d'éviter des superstructures inhabituelles par leur taille ou leur aspect. A cet égard, l'art. 57 RPGA ne saurait contrevenir à l'art. 4 al. 3 in fine du règlement sur les antennes. La question de la compatibilité d'une construction ou d'une installation avec les objectifs poursuivis par la réglementation communale se limitera dès lors à l'examen de l'esthétique du projet. Au reste, l'art. 66 RPGA, relatif à l'esthétique des constructions, prescrit en substance que la municipalité prend toutes mesures utiles pour éviter l'enlaidissement du territoire communal en application des art. 86 et 87 LATC ; en particulier, la municipalité peut imposer la pente des toitures et la couverture de celles-ci pour tenir compte de celles des bâtiments voisins et du caractère de la zone dans laquelle ils sont construits ; elle peut exiger des plantations végétales pour masquer des installations existantes inesthétiques ; les constructions, agrandissements, transformation de toutes espèces, de nature à nuire au bon aspect d'un lieu sont interdites. b) Comme le rappelle un arrêt du tribunal de céans relativement récent (AC.2004.0185, consid. 7 a, p. 16, du 2 mai 2005), une interdiction de construire fondée sur l'art. 86 LATC ou ses dérivés ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant, notamment s'il s'agit de protéger un site, un bâtiment ou un ensemble

de bâtiments présentant des qualités esthétiques remarquables qui font défaut à l'ouvrage projeté ou que mettrait en péril sa construction (ATF 101 Ia 213). Face au concept juridique indéterminé qu'utilisent l'art. 86 LATC et ses dérivés, l'autorité municipale se voit certes conférer une latitude de jugement que le tribunal se doit de respecter; il n'en doit pas moins vérifier si l'autorité intimée s'est fondée sur des critères pertinents et si l'application de ceux-ci à la situation concrète est correcte (ATF 115 Ia 114 = JT 1991 I 442; ATF 115 Ia 363 = JT 1991 I 444; RDAF 2000 I 288). Etant encore rappelé que l'examen de l'esthétique doit intervenir sur la base de critères objectifs généralement reçus et sans sacrifier à un goût ou à un sens esthétique particulièrement aigus : il importe en effet que le poids de la subjectivité, inévitable dans toute appréciation, n'influe que dans les limites de principes éprouvés et par référence à des notions communément admises (RDAF 1976 268; RDAF 2000 I 288). La jurisprudence a aussi précisé que l'étendue de la base légale que constitue l'art. 86 LATC et le large éventail des possibilités d'intervention des pouvoirs publics ne peuvent justifier a priori n'importe quelle mesure : une base légale large exige en effet que l'on se montre particulièrement rigoureux dans la phase successive de la pesée des intérêts en présence et dans l'examen de la proportionnalité de la limitation par rapport au but poursuivi et à l'objet de la protection. Une intervention des autorités prohibant une construction réglementaire ne peut s'inscrire que dans la ligne tracée par la loi elle-même et par les règlements communaux : ce sont en effet ces textes qui définissent en premier lieu l'orientation que doit suivre le développement des localités (ATF 101 Ia 213; v. aussi arrêts AC.1998.0181 du 16 mars 1999 et AC.1999.0069 du 24 septembre 1999). Ainsi, l'autorité communale ne peut pas se borner à invoquer la clause générale d'esthétique pour refuser un projet : elle doit encore préciser à quoi tiennent ses objections à cet égard, par exemple en invoquant des éléments tels qu'un volume disproportionné, ou l'usage de matériaux ou de couleurs provoquant des contrastes excessifs par rapport à l'environnement existant (AC.2004.0185, consid. 7 a, déjà cité). c) Ces considérations générales étant rappelées, le tribunal de céans ne voit pas que l'autorité communale puisse s'opposer pour des motifs d'esthétique à la pose d'antennes de téléphonie mobile sur le toit de l'immeuble en cause. Si l'on ne peut nier qu'une antenne de communication présente nécessairement un aspect déplaisant, expose le tribunal administratif dans un arrêt relativement récent, encore faut-il pour exclure son implantation qu'elle péjore de manière incontestable les qualités esthétiques d'un endroit donné (AC.2004.0185 du 2 mai 2005, et les références citées; de même, AC.2004.0276 du 30 juin 2005). Reste à savoir si l'autorité communale peut en l'espèce refuser à bon droit la construction de cheminées factices. Au regard d'un règlement communal qui soumet à autorisation tout élément émergeant de la toiture et qui exige que les antennes collectives ou particulières ne soient pas "trop visibles", une fausse lucarne (dans laquelle prendrait place une partie de l'installation), et deux fausses cheminées constituent des superstructures, qui représentent une bonne solution architecturale pour la toiture d'un immeuble et respectent la condition de dissimulation de l'antenne (en l'occurrence, aucune partie n'en était visible ; AC.2003.0182 du 27 juillet 2004, consid. 6). Le Tribunal administratif a confirmé par ailleurs le refus d'autoriser deux fausses cheminées dissimulant des antennes de téléphonie mobile: ces cheminées, de dimensions plus importantes que celles existantes, presque sur le faite, auraient eu pour effet de donner à un bâtiment locatif, en lui-même déjà inesthétique et mal intégré, un aspect encore plus incongru dans une aire en relation avec le site à protéger de la vieille ville d'Aubonne (AC.2004.0094 du 26 octobre 2005, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral du 31 mars 2006, 1P.778/2005). Les constructions en cause ne sont pas à proprement parler des

cheminées (en ce sens qu'elles ne généreront aucune fumée susceptible d'être incommandante ou dangereuse pour le voisinage si elle n'est pas évacuée à une hauteur suffisante ; cf. sur ces questions, AC.2005.0121 du 27 avril 2006). La constructrice, en projetant la construction de cheminées, a en réalité pris des mesures en vue de diminuer l'impact visuel de l'installation, en ce conformant aux types de superstructures admises dans la commune par l'art. 57 RPGA. A cet égard, le tribunal relève que, par leur forme et leur volume, les cheminées prévues sont de taille analogue à celles existantes et qu'elles correspondent à l'esprit architectural de l'immeuble (cf. élévations figurées sur les plans mis à l'enquête), si bien qu'on ne saurait dire qu'elles donnent un aspect déplaisant au toit en dépassant le minimum techniquement indispensable - au sens de l'art. 57 RPGA - à l'apparence d'une cheminée. De par les mesures prises pour les rendre discrètes, les antennes ne sont ainsi précisément pas de nature à compromettre l'aspect ou le caractère du quartier et répondent à l'exigence de prise en compte du paysage (souhaitée par l'art. 4 du règlement communal sur les antennes) et aux buts de l'art. 66 RPGA. Il apparaît en définitive que l'installation litigieuse ne porte pas atteinte aux qualités esthétiques du quartier et de ses environs au point qu'il soit envisageable de refuser le permis pour des motifs de cet ordre. Le tribunal considère que l'objectif de protection esthétique et d'intégration recherché par la réglementation communale n'est pas compromis par la réalisation des deux antennes dans des cheminées factices, dont l'impact est en outre assurément moins important que celui d'antennes sur des mâts. Vu la configuration des lieux, la municipalité a abusé de son pouvoir d'appréciation en se référant à des règles relatives à l'esthétique pour s'opposer à l'installation.

E. 6

Pour le surplus, au vu du rapport d'ingénieur, il n'est pas démontré que l'installation mettrait en danger la sécurité du bâtiment. Enfin, moyennant respect des mesures décrites par l'expert, l'installation générera un bruit inférieur de 2 à 5 dB aux valeurs de protection accrue contre le bruit de la norme SIA 181-1998 ; dans ces conditions, il n'est pas démontré que l'installation ne serait pas conforme à l'OPB.

E. 7

Il résulte des considérants qui précèdent que rien ne s'oppose à la délivrance du permis de construire pour l'installation prévue par la recourante, à l'emplacement prévu, selon les plans produits. Le recours est par conséquent admis, avec cette précision que les mesures relatives au bruit préconisées par l'expert Monay devront faire partie intégrante du permis. Il appartient par ailleurs à la municipalité d'insérer dans le permis les réserves nécessaires liées à l'adaptation de l'installation aux constructions ou affectations futures dans le quartier.

E. 8

La recourante obtient gain de cause sur l'essentiel de ses conclusions. Ayant procédé avec l'assistance d'un mandataire, elle peut prétendre à l'allocation de dépens, qu'il apparaît équitable de laisser à la charge de la seule autorité intimée, celle-ci s'étant en quelque sorte faite le porte-parole des très nombreux opposants qui sont intervenus dans la procédure de mise à l'enquête. Pour les mêmes motifs d'équité, l'émolument de justice ne sera mis qu'à la charge de l'autorité intimée.

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