

VD_OMNI AC.2004.0094 vom 26. Oktober 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-10-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2004.0094

FR: VD_OMNI AC.2004.0094 du 26 octobre 2005

IT: VD_OMNI AC.2004.0094 del 26 ottobre 2005

Regeste

ORANGE COMMUNICATIONS SA/FISCHER Mikael et crts, Municipalité d'Aubonne, Service de l'environnement et de l'énergie, Société Electrique des Forces de l'Aubonne, WITTWER | Projet d'implantation, sur un bâtiment d'habitation contraire à la réglementation en vigueur (hauteur et nombre de niveaux) et situé dans une aire en relation avec le site à protéger de la vieille ville, de deux antennes dissimulées dans des fausses cheminées en fibre de verre. L'importance et l'emplacement de ces superstructures donneraient au bâtiment, en lui-même déjà inesthétique et mal intégré, un aspect encore plus incongru dans son environnement. L'installation constituerait, sinon un agrandissement, tout au moins une transformation de nature à nuire à l'aspect du lieu; elle doit en conséquence être interdite (art.86 al.1 et 2 LATC). Il s'agirait en outre d'une transformation portant une atteinte sensible au caractère de la zone et aggravant les inconvénients qui résultent pour le voisinage des dimensions excessives du bâtiment (art. 80 al. 2 LATC).

Erwägungen

E. 1

Pour motiver le refus du permis de construire, la municipalité fait tout d'abord valoir qu'elle a tenu compte de la forte opposition émanant de nombreux citoyens qui craignent que l'installation litigieuse, en tant que source de rayonnement non ionisant, ait des conséquences négatives sur leur santé, ainsi que du "fait qu'à ce jour aucune instance, aucune étude et aucun rapport ne peut formellement et scientifiquement prouver que l'émission de ces rayonnements ne sont pas dangereux pour la santé des personnes situées dans le périmètre touché". a) La question des nuisances provoquées par une installation de téléphonie mobile a fait l'objet d'une abondante jurisprudence durant ces dernières années. Le Tribunal administratif a précisé qu'elle devait 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 (v. notamment les arrêts AC.2003.0182 du 27 juillet 2004, AC.2003.0078 du 26 mai 2004 et AC.2003.0261 du 10 mai 2004). La LPE a notamment pour but de protéger les hommes des atteintes nuisibles ou incommodes (art. 1^{er} al. 1), provoquées notamment par des rayons (art. 7 al. 1 LPE). Pour déterminer à partir de quel seuil les atteintes sont nuisibles ou incommodes, le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance des valeurs d'immission (art. 13 al. 1 LPE); c'est sur cette base qu'a été édictée l'ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement ionisant (ORNI). Pour qu'une installation soit conforme à la LPE, il ne suffit pas que les valeurs limites d'immission soient respectées. Il faut encore examiner si le principe de prévention commande des limitations supplémentaires. Ce principe postule que les atteintes qui ne sont pas nuisibles ou incommodes, mais qui pourraient le devenir, doivent être réduites à titre préventif

assez tôt (art. 1 al. 2 LPE); il exige que, indépendamment des nuisances existantes, les émissions soient limitées à titre préventif dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation, pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE). A la base du principe de prévention se trouve notamment l'idée qu'il faut éviter les risques sur lesquels il n'est pas possible d'avoir une vue d'ensemble; il ménage ainsi une marge de sécurité, qui tient compte de l'incertitude quant aux effets à long terme des nuisances sur l'environnement. aa) S'agissant des rayons non ionisants, l'Office fédéral de l'environnement des forêts et du paysage (OFEFP) et le Conseil fédéral ont été confrontés aux incertitudes scientifiques concernant les effets de ces rayons, notamment à long terme. Un concept a finalement été mis en place pour respecter les exigences de la LPE, concept décrit de manière détaillée dans le rapport explicatif de l'OFEFP du 23 décembre 1999 relatif au projet d'ORNI, et dont les lignes directrices ont été résumées dans plusieurs arrêts du Tribunal administratif (v. arrêts AC.2003.0182 du 27 juillet 2004, consid. 4a bb; AC.2003.0078 du 26 mai 2004, consid. 1b; AC.2003.0261 du 10 mai 2004, consid. 3a). bb) Le Tribunal fédéral a rendu un arrêt de principe le 30 août 2000 (ATF 126 II 399) dans lequel, après avoir rappelé que l'ORNI réglementait de manière exhaustive la limitation préventive des émissions, il a estimé que le concept et les valeurs limites fixées dans cette ordonnance étaient conformes aux principes de la LPE, compte tenu des connaissances scientifiques encore lacunaires quant aux effets des rayonnements non ionisants sur la santé humaine, en particulier s'agissant des effets non thermiques. Les valeurs limites étaient fixées de manière à ménager une marge de sécurité permettant de tenir compte des incertitudes liées aux effets biologiques à long terme, conformément aux principes découlant de l'art. 11 al. 2 LPE (consid. 4b). Les valeurs limites devraient toutefois être revues en cas de nouvelles connaissances fiables et adéquates, notamment quant aux effets non thermiques du rayonnement non ionisant (consid. 4c). Après l'arrêt précité, la Haute Cour a été saisie de nombreux recours faisant valoir soit de nouvelles connaissances scientifiques, soit les principes généraux de l'art. 11 al. 2 LPE (ATF 128 I 59; arrêts non publiés 1A.10/2001 du 8 avril 2002, 1A.251/2002 du 24 octobre 2003). Dans un arrêt du 15 décembre 2003 (1A.86/2003), elle a tenu compte d'une étude réalisée sur mandat de l'OFEFP, à propos des effets du rayonnement à haute fréquence en dessous des valeurs limites d'immissions de l'ORNI ("Hochfrequente Strahlung und Gesundheit, Umweltmaterialien n° 162, Berne 2003"), qui distingue les effets certains, vraisemblables ou seulement possibles, et parvient à la conclusion qu'aucun effet certain n'avait encore été démontré; certaines conséquences sur la santé pouvaient être qualifiées de vraisemblables, mais, dans leur majorité, elles étaient seulement possibles. Ce point de vue a été confirmé ultérieurement dans plusieurs arrêts (v. notamment les arrêts 1A.134/2003 du 5 avril 2004, publié in DEP 2004 p. 228, 1A.136/2003 du 4 novembre 2004 et 1A.208/2004 du 15 janvier 2005). Le Tribunal fédéral a ainsi jugé dans un arrêt du 15 février 2005 (1A.146/2004) qu'en l'absence d'élément déterminant qui aurait été ignoré dans le cadre de la jurisprudence précitée, il n'y avait pas lieu de revenir sur l'appréciation selon laquelle l'OFEFP ne saurait se voir reprocher de ne pas effectuer un suivi suffisant de l'évolution des connaissances scientifiques. Il a ajouté que le recourant, pour qui des menaces de dommages sérieux à la santé justifieraient l'adoption de mesures de prévention immédiates, perdait de vue que l'instauration de valeurs limites d'installation, environ dix fois inférieures aux valeurs limites d'immissions, constitue précisément une telle mesure, destinée à tenir compte des incertitudes quant aux effets biologiques d'une exposition à long terme au rayonnement non ionisant (consid. 3.3). Dans cet arrêt, le recourant avait produit à l'appui de son recours des

certificats médicaux censés démontrer les effets nuisibles des rayonnements d'antennes GSM sur propre personne; la Haute Cour a jugé qu'il faisait sans doute partie des personnes dites électrosensibles, dénomination qui ne s'entend toutefois que d'un point de vue subjectif, puisqu'un rapport objectif entre champs magnétiques et apparition des symptômes n'a pas pu être démontré. Elle a ajouté que, comme le relève l'OFEPF, on ignore encore les conditions précises d'apparition de tels symptômes, qui peuvent en particulier être provoqués ou renforcés par d'autres facteurs, notamment l'élément psychologique lié à la présence d'une installation ressentie comme menaçante (consid. 3.5 et l'arrêt cité 1A.220/2002 du 10 février 2003 publié in DEP 2003 p. 280). Plus récemment encore (ATF 1A.162/2004 du 3 mai 2005), elle a confirmé que le Conseil fédéral et les services spécialisés de l'administration fédérale qui en dépendent exerçaient leur devoir de surveillance et d'adaptation de manière appropriée et que vu le nombre et la diversité des études scientifiques consacrées à l'influence des champs électromagnétiques sur la santé et l'environnement, il était inévitable que l'appréciation de leurs résultats et de leur force probante prenne un certain temps. Elle a cité les différentes recherches en cours sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique et de l'OFEPF, ainsi que le nouveau programme national de recherche doté d'un budget de cinq millions de francs, lancé par le Conseil fédéral en réponse à diverses interventions parlementaires et consacré à l'étude scientifique des effets du rayonnement non ionisant sur l'environnement et la santé. Elle en a tiré comme conclusion que l'indépendance et l'impartialité de l'OFEPF étant avérées, la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle il incombe en priorité aux autorités fédérales de suivre l'état de la science et d'adapter en conséquence les valeurs limites d'immission ne saurait être remise en cause (consid. 3.3). b) Dans son préavis du 5 janvier 2004, le Service de l'environnement et de l'énergie, qui est le service cantonal spécialisé en matière de protection de l'environnement, a considéré que, moyennant certaines conditions pouvant être reprises dans le permis de construire, l'installation projetée satisfaisait aux exigences de l'ORNI. La municipalité ne remet pas en cause les données techniques sur lesquelles le SEVEN s'est fondé pour formuler ce préavis, ni la pertinence de son analyse. En refusant le permis de construire au motif que la parfaite innocuité de ladite installation n'était pas scientifiquement établie, elle s'est arbitrairement écartée de la réglementation applicable et, sur ce point, sa décision est mal fondée.

E. 2

Le bâtiment sur lequel seraient implantées les antennes litigieuses (no ECA 1'012) est situé en zone d'habitation de moyenne densité B régie par les art. 11, 12, 14 et 19 à 25 RPE. Cette zone est réservée à de petits immeubles d'habitation collective (art. 11), dont le nombre de niveaux est limité à deux (art. 21 al. 1) et la hauteur au faîte ne doit pas excéder 7 mètres. Avec quatre niveaux habitables et une hauteur au faîte dépassant 14 m, le bâtiment no ECA 1'012, construit dans les années 60, déroge considérablement à la réglementation actuellement en vigueur. Les opposants considèrent que l'adjonction de deux fausses cheminées destinées à cacher les antennes de télécommunication, aggraverait les atteintes à cette réglementation et, partant, doit être refusée en application de l'art. 80 al. 2 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC). Selon cette disposition, les bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir entrée en force postérieurement peuvent être transformés ou agrandis "pour autant qu'il n'en résulte pas une atteinte sensible au développement, au caractère ou à la destination de la zone. Les travaux ne doivent pas aggraver l'atteinte à la réglementation en vigueur ou les inconvénients qui en résultent pour le voisinage." L'adjonction de deux fausses cheminées à

chaque extrémité de la toiture n'a pas pour effet d'augmenter le nombre de niveaux habitables ni la hauteur au faîte du bâtiment. En cela, elle n'aggrave pas l'atteinte à la réglementation en vigueur. On peut toutefois se demander si, en raison de leur hauteur et de leur volume importants, les deux superstructures projetées ne constituent pas néanmoins un agrandissement (selon la jurisprudence, est considérée comme tel toute augmentation du volume extérieur de la construction ou toute adjonction d'éléments extérieurs nouveaux, RDAF 1977 p. 46; 1978 p. 120 et p. 403) qui aurait pour effet de porter une atteinte sensible au caractère de la zone et d'aggraver, les inconvénients qui résultent pour le voisinage de l'atteinte à la réglementation en vigueur. Comme on va le voir (ci-dessous, consid. 4), la réponse à cette question se confond dans une large mesure avec celle de savoir si, comme le soutient la municipalité, les superstructures projetées contreviennent aux dispositions sur l'esthétique et l'intégration des constructions.

E. 3

Pour refuser le permis de construire, la municipalité s'est principalement appuyée sur l'art. 107 RPE, qui dispose notamment que la municipalité "prendra toute mesure ou pour éviter l'enlaidissement du territoire communal" (al. 1) et que les "constructions, agrandissements, transformations de toutes espèces, les crépis et les peintures, les affichages, etc., de nature à nuire à l'aspect d'un lieu sont interdits." (al. 4). Ces dispositions complètent la règle générale exprimée par l'art. 86 de la loi du 4 décembre 1985 sur les constructions et l'aménagement du territoire (LATC), ainsi libellée : " La municipalité veille à ce que les constructions, quelle que soit leur destination, ainsi que les aménagements qui leur sont liés, présentent un aspect architectural satisfaisant et s'intègrent à l'environnement. Elle refuse le permis pour les constructions ou les démolitions susceptibles de compromettre l'aspect et le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue, ou de nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou culturelle. Les règlements communaux doivent contenir des dispositions en vue d'éviter l'enlaidissement des localités et de leurs abords." Cette disposition, dont l'application relève avant tout des circonstances locales, confère à la municipalité un large pouvoir d'appréciation (v. notamment ATF 115 Ia 367; RDAF 2000 288; v. aussi Droit fédéral et vaudois de la construction, note 3 ad. art. 86 LATC). Seul peut donc être censuré par le Tribunal administratif un abus de cette liberté d'appréciation (art. 36 let. a LJPA; arrêt GE.2002.0037 du 29 novembre 2004; AC.1992.0101 du 7 avril 1993). L'étendue de la base légale et le large éventail des possibilités d'intervention des pouvoirs publics ne peuvent toutefois justifier a priori n'importe quelle mesure. Une base légale large exige en effet que l'on se montre particulièrement rigoureux lors 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 (ATF 118 Ia 366 et les références). Il faut donc examiner concrètement la situation au regard de l'ensemble des circonstances, en prenant notamment en considération l'affectation de la zone, la proximité des habitations, la nature de la vue qu'elles ont sur l'objet, mais également la valeur du site ou de l'environnement bâti et le degré d'urbanisation du secteur touché. L'application de la clause d'esthétique interviendra sur la base de critères objectifs généralement reçus et sans sacrifier à un goût ou à un sens esthétique particulièrement aigu, de manière que le poids de la subjectivité, inévitable dans toute appréciation, n'influe que dans les limites de principes éprouvés et par références à des notions communément admises (Tribunal administratif, arrêt AC 1993.257 du 10 mai 1994 et les références citées; RDAF 1976, p. 268). Le bâtiment no ECA 1'012 présente une hauteur et un volume considérablement plus importants que les bâtiments voisins. Il s'agit d'un bloc locatif rectangulaire assez massif et d'aspect banal. Dans ses observations du 4

mai 2004 le conservateur adjoint des monuments et sites indiquait que, lors du recensement architectural de la Commune d'Aubonne, ce bâtiment n'avait "pas été jugé digne d'être recensé". S'il l'avait été, le tribunal considère qu'il aurait fallu lui attribuer la note 7 ("Objet altérant le site"). Il présente en effet un défaut d'intégration évident, compromettant l'harmonie du paysage aubonnois. Placé sur une éminence, à proximité immédiate de la vieille ville, il est extrêmement visible de certains endroits. Il gâche en particulier la vue que l'on peut avoir de la cour du château sur les toits de la vieille ville, que les trois derniers étages de son pignon nord-est dominant en arrière plan. Contrairement aux trois cheminées existantes, qui sont de dimensions modestes et dont le couronnement dépasse à peine le niveau du faîte, les deux fausses cheminées prévues pour dissimuler les antennes présenteraient des dimensions importantes (plus 2 m 20 de haut, pour 1 m 10 de large). Elles seraient de surcroît placées à chaque extrémité du bâtiment, presque sur le faîte et pratiquement dans le même plan que les façades pignons, dont elles aggraveraient l'impact visuel. Le camouflage des antennes dans de fausses cheminées ne contribuerait donc pas à les intégrer au paysage. Au contraire, l'importance et l'emplacement de ces superstructures donneraient au bâtiment, en lui-même déjà inesthétique et mal intégré, un aspect encore plus incongru dans son environnement. A cet égard le tribunal ne peut d'aucune manière partager l'avis du Conservateur adjoint des monuments et sites, selon lequel les antennes "ne vont pas accentuer la mauvaise intégration du bâtiment". On rappelle que ce dernier se trouve dans une aire en relation avec le site à protéger de la vieille ville (périmètre environnant II), pour lequel l'ISOS préconise la sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre, la conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour le site, ainsi que la suppression des altérations (objectif de sauvegarde "a"). Si la planification en vigueur ne tient que très partiellement compte de cet objectif, puisque le secteur en question a été classé en zone constructible, au moins convient-il de ne pas aggraver la situation par l'adjonction de superstructures rendant encore plus visibles et dérangeant un bâtiment qui déroge déjà très largement à la réglementation en vigueur. La municipalité n'a ainsi nullement abusé de son pouvoir d'appréciation en considérant que les installations projetées constituaient, sinon un agrandissement, tout au moins une transformation de nature à nuire à l'aspect du lieu et qu'elle devait en conséquence être interdite (art. 107 al. 4 RPE; art. 86 al. 1 et 2 LATC).

E. 4

La même conclusion s'impose sous l'angle de l'art. 80 al. 2 LATC. Même si l'on considère que l'adjonction de telles superstructures ne constitue pas à proprement parler un agrandissement qui contreviendrait aux règles de la zone relatives aux dimensions du bâtiment, il ne s'agit pas moins d'une transformation qui porte une atteinte sensible au caractère de la zone et qui, de surcroît, aggrave les inconvénients qui résultent pour le voisinage des dimensions excessives de ce bâtiment. Pour ce motif également, le refus du permis de construire apparaît bien fondé.

E. 5

Conformément aux art. 38 et 55 LJPA, un émolument sera mis à la charge de la recourante déboutée, ainsi que des dépens à verser à la Commune d'Aubonne et aux opposants, Mikaël Fischer et consorts, lesquels ont procédé par l'intermédiaire d'un avocat et obtiennent gain de cause.

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