

VD_OMNI AC.2006.0181 vom 5. September 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-09-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0181

FR: VD_OMNI AC.2006.0181 du 5 septembre 2007

IT: VD_OMNI AC.2006.0181 del 5 settembre 2007

Regeste

GARCIA/Municipalité de Crans-près-Céligny, Service de l'environnement et de l'énergie, ORANGE COMMUNICATIONS SA, Service des forêts, de la faune et de la nature | Les antennes les plus proches sont situées à une distance d'environ 450m; il n'y a dès lors pas d'obligation de coordination (consid. 6).

Erwägungen

E. 1

Selon l'art. 37 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA ; RSV 173.36), le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cette règle correspond à celle de l'art. 103 let. a de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ), ainsi qu'à l'art. 89 al. 1 let. c de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 (LTF; RS 173.110) et elle peut donc être interprétée à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant ces dispositions (voir par exemple arrêt AC.2006.0158 du 7 mars 2007, et les arrêts cités). Selon ces dispositions, la qualité pour agir est reconnue à quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cet intérêt peut être juridique ou de fait; il ne doit pas nécessairement correspondre à celui protégé par la norme invoquée. Il faut toutefois que le recourant soit touché plus que quiconque ou la généralité des administrés dans un intérêt important, résultant de sa situation par rapport à l'objet litigieux. Un intérêt digne de protection existe lorsque la situation de fait ou de droit du recourant peut être influencée par le sort de la cause; il faut que l'admission du recours procure au recourant un avantage de nature économique, matérielle ou autre (ATF 133 V 239 consid. 6.2 p. 242; 131 V 298 consid. 3 p. 300 ; 130 V 196 consid. 3 p. 202/203, 514 consid. 3.1 p. 515, et les arrêts cités). En matière d'installation d'équipements de téléphonie mobile, la qualité pour recourir est reconnue à toute personne habitant dans un rayon en dehors duquel est produit un rayonnement assurément inférieur à 10% de la valeur limite de l'installation (ATF 128 II 168). En l'occurrence, les recourants, qui habitent à quelques dizaines de mètres de l'endroit où l'installation litigieuse serait réalisée, ont qualité pour agir.

E. 2

permet toutefois des dérogations à cette règle lorsque la construction ne peut être édiflée ailleurs qu'à l'endroit prévu (let. a); que l'intérêt de sa réalisation l'emporte sur la protection de l'aire forestière (let. b); qu'il n'en résulte pas de sérieux danger pour l'environnement (let. c); que l'aménagement des zones limitrophes garantit l'accès à la forêt et l'évacuation des bois (let. d, mise en relation avec l'art. 6 de la même loi). bb) Le formulaire ad hoc de l'autorisation de construire mentionne que l'ouvrage projeté serait

implanté à moins de 10m de la lisière du cordon boisé (ch. 104 du formulaire). L'avis publié dans la Feuille des avis officiels du 25 avril 2006 indique que la réalisation du projet requiert une dérogation selon l'art. 5 LVLFO. La synthèse établie le 2 juin 2006 par la CAMAC comprend la dérogation accordée sur ce point par le Service (p. 2). L'avis d'enquête respectait les exigences des art. 109 al. 2 LATC et 72 let. g RATC. En outre, les recourants ont renoncé à ce moyen lors de l'audience du 31 août 2007. c) Celui qui demande une autorisation de construire doit signaler la réalisation d'une installation de refroidissement, de climatisation ou de pompe à chaleur contenant plus de 3kg de fluides réfrigérants stables dans l'air (ch. 449 du formulaire). A ce propos, les recourants font valoir qu'Orange n'aurait pas indiqué, sous cette rubrique, que le local technique serait équipé d'un système de climatisation. Lors de l'audience du 31 août 2007, les représentants d'Orange ont expliqué qu'il s'agissait en l'occurrence d'un ventilateur mécanique, qui n'entre pas dans les prévisions du ch. 449 du formulaire. Ce point n'est pas contesté. d) Les griefs formels soulevés par les recourants doivent ainsi être écartés.

E. 3

Invoquant l'art. 1 al. 2 loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), aux termes duquel les atteintes qui pourraient être nuisibles ou incommodes seront réduites à titre préventif et assez tôt, les recourants font valoir que l'exposition aux rayons non ionisants serait dommageable pour la santé, au point que l'installation de téléphonie mobile devrait être interdite à proximité des habitations. a) La LPE a notamment pour but de protéger les hommes des atteintes nuisibles ou incommodes (art. 1er 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 limites d'immission (art. 13 al. 1 LPE); c'est sur cette base que se fonde l'ORNI. Pour qu'une installation soit conforme à la LPE, il ne suffit pas que les valeurs limites d'immissions 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); indépendamment des nuisances existantes, les émissions doivent être 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. b) S'agissant des rayons non ionisants, des valeurs limites d'immission ont été prévues, correspondant à celles qui ont été publiées par la Commission internationale pour la protection contre le rayonnement non ionisant (ICNIRP). Ces valeurs concernent les effets thermiques. Elles se fondent sur des effets qui présentent un risque pour la santé et qui ont pu être reproduits de manière répétée dans des investigations expérimentales. Elles permettent d'éviter avec certitude certaines atteintes prouvées. Cela étant, la LPE exige en outre que les valeurs limites d'immission répondent non seulement à l'état de la science, mais aussi à l'état de l'expérience (voir à cet égard le rapport explicatif établi le 23 décembre 1999 par l'Office fédéral de l'environnement des forêts et du paysage - OFEFP; devenu dans l'intervalle l'Office fédéral de l'environnement, OFEV -, à l'appui du projet d'ordonnance, p. 6 et 7). La limitation préventive des émissions découle des valeurs limites des installations. Ces dernières ont pour but de combler les lacunes des valeurs limites

d'immission. Celles-ci visent notamment à assurer le respect de l'art. 11 al. 2 LPE dans la mesure où elles fixent la valeur limite de l'installation aussi basse que le permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation tout en demeurant économiquement supportables. Ces valeurs limites tiennent également compte du fait que les immissions de plusieurs installations peuvent se cumuler, ce qui implique de s'assurer, par une limitation suffisamment sévère des émissions de chacune des installations, que la valeur limite d'immission ne soit pas dépassée en cas de recouvrement des rayonnements. Ces valeurs n'ont pas à être respectées partout, mais elles doivent impérativement l'être dans les lieux à utilisation sensible (rapport explicatif p. 7 et 8). c) En tant qu'elle fixe des limitations supplémentaires selon son art. 4 et l'Annexe 1, en particulier les valeurs limites applicables aux différentes catégories d'installations mentionnées, l'ORNI tient compte de l'état actuel des connaissances scientifiques en la matière, pour ce qui est des effets non thermiques des rayonnements non ionisants et du principe de prévention (ATF 126 II 399 consid. 3b p. 402-403). Cette réglementation est exhaustive, en ce sens que les autorités d'exécution ne sauraient exiger une limitation plus sévère en se fondant sur l'art. 12 al. 2 LPE (ATF 133 II 64 consid. 5.2 p. 66; 126 II 399 consid. 3c p. 403-404). Que les valeurs limites d'immissions prévues par l'ORNI ne tiendraient pas suffisamment compte d'éventuels effets non thermiques des rayonnements non ionisants, n'est pas en soi contraire aux art. 13 et 14 let. a et b LPE. En effet, l'état actuel de la science ne permet pas de distinguer entre les charges dommageables et non dommageables de ces effets non thermiques et il est impossible de prendre en compte de tels effets dans la limitation préventive des émissions selon l'art. 11 al. 2 LPE, mis en relation avec l'art.

E. 4

ORNI et l'Annexe 1 à cette ordonnance (ATF 126 II 399 consid. 4b p. 405-406). 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 (ATF 126 II 399 consid. 4c p. 406-408). L'intervention des tribunaux est limitée à cet égard, car ils ne disposent pas des connaissances scientifiques nécessaires dans ce domaine; il appartient primordialement aux autorités administratives spécialisées de suivre l'état de la science et des recherches pour adapter, le cas échéant, les valeurs limites de l'ORNI (ATF 1A.62/2001 du 24 octobre 2001; cf. également ATF 1A.134/2003 du

E. 5

Bien que l'argumentation des recourants ne soit pas limpide sur ce point, elle semble mettre en discussion la conformité du projet aux valeurs limites imposées par l'ORNI. a) L'installation litigieuse constitue une nouvelle installation fixe qui doit être aménagée et exploitée de telle manière que la valeur limite de l'installation et les valeurs limites d'immissions au sens des annexes 1 et 2 de l'ORNI soient respectées en tous lieux à utilisation sensible et les lieux de séjour momentané (art. 4 al. 1 ORNI, mis en relation avec ch. 64 et 65 de l'Annexe 1; art. 5 et 13 al. 1 ORNI, mis en relation avec l'Annexe 2; cf. ATF 1A.168/2006/1P.514/2006 du 14 juin 2007). b) Les dispositions générales de la LPE prévoient un concept d'action à deux niveaux pour la limitation des émissions (art. 11 al. 2 et 3 LPE; ATF 128 II 378 consid. 6.2 p. 384). Les art 4 et 5 ORNI reprennent ce concept, en prescrivant une limitation préventive des émissions (art. 4 ORNI, mis en relation avec l'art. 11 al. 2 LPE) et une limitation complémentaire et plus sévère des émissions (art. 5 ORNI, mis en relation avec l'art. 11 al. 3 LPE). Dans le domaine du rayonnement non ionisant, la limitation dite préventive – à ordonner indépendamment des nuisances existantes – est régie

par l'Annexe 1 de l'ORNI, applicable par renvoi de l'art. 4 al. 1 ORNI. Pour ce qui concerne les stations émettrices pour téléphonie mobile et raccordements téléphoniques sans fils, et s'agissant, comme en l'espèce, d'installations émettant dans des gammes de fréquence égales et supérieures à 1800 MHz, la limite valeur de l'installation pour la valeur efficace de l'intensité du champ électrique est de 6 V/m (ch. 64 let. b de l'Annexe 1). La maison d'habitation des recourants constitue un lieu d'utilisation sensible (LUS) au sens de l'art. 3 al. 3 let. a ORNI. Lorsque la norme du ch. 64 de l'Annexe 1 n'est pas dépassée dans ces lieux, les principes de limitation préventive des émissions sont tenus pour respectés (ATF 126 II 399 consid. 3c p. 403; 1A.68/2005 du 26 janvier 2006, consid. 3.2). En outre, s'il est établi ou à prévoir qu'une installation entraînera, à elle seule ou associée à d'autres installations, des immissions dépassant une ou plusieurs valeurs limites d'immissions de l'Annexe 2, l'autorité impose une limitation d'émissions complémentaires ou plus sévère (art. 5 al. 1 ORNI, concrétisant l'art. 11 al. 3 LPE). Selon la recommandation publiée en 2002 par l'OFEFP/OFEV au sujet de l'exécution de l'ORNI, cette limite est de 58 V/m pour les gammes de fréquence de 1800 MHz et de 61 V/m pour les gammes de fréquences de 2100 MHz. c) En l'occurrence, la fiche de données spécifiques au site indique qu'au pied du mât, comme lieu de séjour momentané (LSM) le plus chargé, l'intensité du champ électrique due à l'installation est de 4,83 V/m, équivalent à 8% de la norme maximale autorisée (cf. fiche complémentaire 3a de la fiche de données). Comme il n'existe aucune autre installation de téléphonie mobile dans les environs directs (puisque la plus proche, installée sur la voie CFF, se trouve à environ 500m de la parcelle n°326), il n'y a pas lieu de prendre des mesures complémentaires ou plus sévères au sens de l'art. 5 ORNI (ATF 1A.68/2005, précité, consid. 3.2). d) Pour la vérification des valeurs limites de l'installation, dix points de référence ont été pris en compte (cf. fiches des données spécifiques au site, fiches complémentaires 3a et 4a). Les valeurs ainsi constatées varient entre 5,66 V/m (point 4 correspondant à la maison des recourants) et 1,77 V/m (point 8, correspondant à la parcelle n°458). Les normes fixées par l'ORNI sont ainsi respectées. Lorsque, comme en l'espèce, le rayonnement subi dépasse dans certains cas le 80% de la valeur limite d'installation, les recommandations émises en 2002 par l'OFEFP/OFEV exigent que des mesures de contrôle soient prises (pour les installations utilisant les gammes de fréquences UMTS, un document analogue a été élaboré en septembre 2003; sa validité a été confirmée selon un rapport établi le 10 novembre 2005 par l'Office fédéral de métrologie, dont il ressort que les signaux émis par des antennes UMTS peuvent être mesurés de manière fiable; ATF 1A.191/2006 du 3 avril 2007, consid. 6; 1A.54/2006 du 10 octobre 2006, consid. 4.3.4; 1A.57/2006 du 9 septembre 2006 consid. 6.1 et 6.2). Le SEVEN s'est conformé à cette obligation, puisque dans son préavis reproduit dans la synthèse de la CAMAC, il a fait dépendre l'octroi de l'autorisation de l'obligation imposée à l'opérateur de faire procéder, à ses frais, de mesures de contrôle dans les six mois suivant la mise en service de l'installation. Ces mesures, à effectuer par un organisme indépendant, devront être soumis au SEVEN pour vérification (cf. synthèse CAMAC, p. 3). Cette pratique est conforme à la jurisprudence, qui se réfère sur ce point aux recommandations de l'OFEV, dont il n'y a pas lieu de s'écarter (cf. ATF 1A.264/2006 du 30 mai 2007, consid. 5.2). e) En outre, l'OFEV a émis, le 16 janvier 2006, une circulaire portant sur la mise en œuvre du système dit de l'assurance de qualité (système AQ), en vue d'assurer le respect des valeurs limites posées par l'ORNI. Ce système est conforme aux exigences posées en matière de contrôle effectif des immissions; il constitue en principe une garantie suffisante du respect des valeurs limites (ATF 1A.168/2006 du 14 juin 2007, consid. 2.4.3; 1A.191/2006 du 3

avril 2007, consid. 5; 1A.142/2006 du 4 décembre 2006, consid. 5; 1A.54/2006 du 10 octobre 2006, consid. 5; 1A.60/2006 du 2 octobre 2006, consid. 3; 1A.57/2006 du 9 septembre 2006, consid. 5.1; 1A.116/2005 du 31 mai 2006, consid. 5.1). Le SEVEN a exigé que le projet litigieux soit soumis au système AQ, selon son préavis reproduit dans la synthèse de la CAMAC. Le Tribunal n'a pas de raison de tenir cette mesure pour insuffisante ou inadéquate (dans le même sens, cf. arrêt AC.2006.0119 du 21 février 2007, consid. 5). f) La voie ferrée se trouve à environ 180m de la parcelle n°326. Elle émet des signaux dans une gamme de fréquences variant entre 0 et 100 KHz, qui n'ont rien à voir avec celle produites par l'installation contestée. Il n'y a dès lors pas à les prendre en compte dans la détermination globale des immissions (ATF 1A.142/2006 du 4 décembre 2006, consid. 4.1). g) Selon la fiche complémentaire 2 à la fiche des données spécifiques au site, l'angle d'inclinaison mécanique varierait, pour chacune des antennes, entre 0 et 2°; l'angle d'inclinaison électrique varierait entre 0 et - 10°, de sorte que l'inclinaison totale à prendre en compte varierait entre 2 et - 10°. La combinaison de ces angles d'inclinaison répond aux exigences de la jurisprudence (ATF 1A.57/2006 du 9 septembre 2006, consid. 3; 1A.116/2005 du 31 mai 2006). Sur le vu de ces données, les normes applicables sont respectées. Afin de s'en assurer plus complètement, le SEVEN a réservé un réexamen après la fin du délai de contrôle de six mois, dont il a fait dépendre l'octroi de l'autorisation. Ces garanties devraient suffire (cf. arrêt AC.2006.0119 du 21 février 2007, consid. 4a).

E. 6

Les recourants souhaiteraient que l'ouvrage projeté soit regroupé avec d'autres antennes existantes. a) L'Etat de Vaud et les opérateurs ont passé une convention, le 24 août 1999, selon laquelle doivent être coordonnés les projets lorsque, dans la zone à bâtir, la distance entre les périmètres des installations projetées est de 100m ou moins (art. III de la convention). En l'occurrence, l'antenne la plus proche se trouve à une distance de 450-500m de la parcelle n°326. Une coordination n'entre dès lors pas en ligne de compte (cf. également les arrêts AC.2006.0119 du 21 février 2007, consid. 6 et AC.2005.0021 du 31 octobre 2005). b) Orange dispose de deux antennes dans le secteur proche, placées sur la voie ferrée, au Sud-Ouest, et à proximité du stade de Colovrey, au Nord-Est. Ces deux installations sont distantes d'environ 2km. Or, pour desservir correctement le quartier de villas du chemin de Varmey et ses alentours, les exigences du réseau UMTS imposent la création d'une antenne environ tous les 800m. Orange a étudié l'option consistant à installer les antennes litigieuses sur le mât érigé par la société Swisscom sur le pont enjambant la voie ferrée, à environ 500m de la parcelle n°326. Ce projet n'est toutefois pas réalisable, car la puissance encore disponible n'est pas suffisante pour répondre aux besoins de desserte du quartier.

E. 7

Les recourants font valoir que le projet ne serait pas conforme aux dispositions du RC, notamment l'art. 6.1 limitant à 7m la hauteur des bâtiments dans la zone d'utilité publique. Or, les mâts supportant des antennes de téléphonie mobile ne sont pas des bâtiments ou installations au sens de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions, partant soumises aux règles de la police des constructions. Il faut plutôt les considérer comme des équipements publics, lesquels, à l'instar des mâts d'éclairage, ne sont pas soumis aux prescriptions limitant la hauteur des bâtiments (arrêts AC.2005.0195 du 11 juillet 2006 consid. 4; AC.2004.0218 du 13 juin 2006 consid. 3a, et la jurisprudence citée).

E. 8

Les recourants reprochent à la Municipalité de n'avoir pas envisagé l'édification de l'ouvrage projeté à un autre endroit que la parcelle n°326. a) Dès lors que l'ouvrage projeté se trouverait dans la zone à bâtir et que les prescriptions applicables seraient respectées, le constructeur dispose en principe d'un droit à l'autorisation de construire, sans qu'il soit nécessaire pour lui de rechercher d'éventuels lieux alternatifs d'implantation (ATF 1A.264/2000 du 24 septembre 2002, reproduit in DEP 2002 p. 769, consid. 9.4; arrêts AC.2003.0201 du 24 mai 2004, consid. 5). b) Lors de l'inspection locale du 31 août 2006, les suggestions faites par les recourants ont été passées en revue. La première consisterait à déplacer l'antenne vers le sud de la parcelle n°326, en l'intégrant aux bâtiments existants de la station d'épuration ou ses abords. Dès l'instant où la desserte optimale du quartier exige que les antennes soient placées au-dessus du faîte du cordon boisé bordant le ruisseau, les solutions consistant à déplacer le mât en direction du lac, en contrebas de l'emplacement retenu, auraient pour conséquence d'exiger de construire un mât encore plus haut que celui projeté, ce qui créerait d'autres difficultés, notamment en termes d'atteinte à la vue et au paysage. Le lieu choisi présente à cet égard l'avantage de cacher le mât, autant que possible, dans l'alignement des arbres, seules les antennes se détachant au-dessus des frondaisons. En outre, la Municipalité s'est opposée à l'installation du mât projeté sur la station d'épuration ou ses alentours, parce que le sort de cette installation est incertain; il n'est pas exclu qu'elle soit agrandie, remplacée ou réaffectée à d'autres buts. Les recourants ont également proposé que le mât litigieux soit implanté sur les parcelles n°344 et 345, sises au Sud, de l'autre côté de la route cantonale. Ces bien-fonds, propriété de la commune, sont classés dans la zone d'utilité publique et libres de constructions. Ils forment une vaste portion de terrain au bord du lac, occupée par le port, une buvette, ainsi que par une vaste étendue herbeuse, que la commune souhaite conserver comme aire de détente et lieu de manifestations publiques. La Municipalité s'opposerait à la réalisation, sur ce terrain, du mât projeté. Cette solution soulèverait également la difficulté que le mât devrait culminer à une hauteur de 30 à 35m. En conclusion, le Tribunal n'a rien à redire au choix de l'emplacement retenu. Le risque, évoqué par les recourants, que le mât doive être déplacé pour le cas où le chemin de Varmey serait élargi, apparaît réduit d'emblée; la commune envisage en effet de ranger tous les secteurs résidentiels, comme celui-ci, dans des zones où la vitesse des véhicules est limitée à 30 km/h, ce qui exclut tout agrandissement des voies existantes.

E. 9

En conclusion, le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Les frais sont mis à la charge des recourants; il n'y a pas lieu d'allouer des dépens aux autres parties, qui ont participé à la procédure sans l'assistance d'un mandataire (art. 55 LJPA).