

VD_OMNI AC.2006.0330 vom 30. Juli 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-07-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0330

FR: VD_OMNI AC.2006.0330 du 30 juillet 2008

IT: VD_OMNI AC.2006.0330 del 30 luglio 2008

Regeste

SAVOCA, SAVOCA-FAVRE/Municipalité du Mont-sur-Lausanne, Service de l'environnement et de l'énergie, ORANGE COMMUNICATIONS SA | Rappel de la jurisprudence fédérale relative à l'assurance de qualité découlant de la circulaire du 16 janvier 2006 (consid. 4). Le système d'assurance de qualité mis en place par Orange conformément à cette circulaire garantit de manière suffisante que les valeurs limites de l'ORNI seront respectées par la future installation, compte tenu du certificat SGS et des possibilités de contrôles concrets, cela en dépit du temps nécessaire à d'éventuelles corrections. Encore faudra-t-il que le permis de construire mentionne expressément comme condition l'obligation à charge de la constructrice de se soumettre au système de l'assurance de qualité selon cette circulaire, celle-ci étant postérieure à l'autorisation spéciale délivrée par le SEVEN (consid. 5).

Erwägungen

E. 1

Le mémoire de recours du 28 décembre 2006 ne contient pas de conclusions formelles, contrairement aux exigences de l'art. 31 al. 1 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LJPA; RSV 173.36). Il résulte toutefois des motifs exposés que les recourants concluent implicitement à l'annulation de la décision attaquée, de sorte que leur pourvoi remplit les conditions formelles requises. Il est ainsi recevable sur son principe. La question de savoir si les conclusions formulées dans le mémoire complémentaire sont tardives souffre de rester indécise, celles-ci devant de toute façon être rejetées, comme on le verra ci-après. La qualité pour recourir des recourants est manifeste, dès lors qu'ils habitent dans le périmètre même de l'installation (v. ATF 128 II 168 concernant le rayon fixé par la jurisprudence pour la reconnaissance de la qualité pour recourir). Déposé dans les formes et le délai requis, le recours est ainsi recevable.

E. 2

La loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) a pour but notamment de protéger les hommes contre les atteintes nuisibles ou incommodes (art. 1^{er} al. 1), notamment celles des rayons (art. 7). Dans ses dispositions générales, la LPE prévoit un concept d'action à deux niveaux pour la limitation des émissions (art. 11 al. 2 et 3 LPE; cf. notamment ATF 128 II 378 consid. 6.2 p. 384). Les art. 4 et 5 de l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant du 23 décembre 1999 (ORNI; RS 814.710) reprennent ce concept, en prescrivant d'une part une limitation préventive des émissions (titre de l'art.

E. 4

a) Ce sont la puissance apparente rayonnée (ERP) et la direction de propagation des antennes qui sont déterminantes pour la charge de rayonnement non ionisant à un endroit donné. Ces valeurs sont requises dans la demande (soit dans la fiche de données spécifique selon l'art. 11 ORNI) puis fixées par les autorités dans le permis de construire. Toutefois, les indications sur la puissance et l'angle d'une antenne figurant dans la feuille de données ne sont en principe pas fixes. Les composants techniques disposent le plus souvent d'une plus grande réserve de puissance et d'une inclinaison ajustable, plus que ce qui serait nécessaire pour l'installation en cause. Ces modifications peuvent parfois être effectués à distance. Selon l'art. 12 ORNI, l'autorité veille au respect des limitations des émissions. Dans un premier temps, l'OFEV et la plupart des autorités cantonales compétentes ont considéré que l'opérateur de téléphonie mobile était responsable du respect de la puissance apparente rayonnée et de la direction de propagation mentionnées sur la fiche de données spécifique. Les autorités cantonales pouvaient procéder à un contrôle indirect par la mesure des immissions. En conséquence, des stations de téléphonie mobile ont été autorisées dans toute la Suisse sur la base des puissances ERP déclarées par les opérateurs dans leur fiche de données spécifique, sans qu'il ne soit contrôlé si ces puissances annoncées correspondaient à la puissance maximale de l'installation (ATF 1C_172/2007 du 17 mars 2008 consid. 2.2). Le Tribunal fédéral a tenu ce contrôle pour insuffisant notamment dans un ATF 1A.160/2004 du 10 mars 2005 consid. 3.3 (voir aussi ATF 128 II 378). Il a considéré que les voisins d'installations de téléphonies mobiles avaient un intérêt digne de protection à ce que le respect des valeurs limites puisse être garanti par des "mesures physiques" ("bauliche Vorkehrungen") objectives et contrôlables. Il exigeait ainsi, en principe, un contrôle sur la base des composants techniques ("hardware"), mais n'excluait pas d'autres possibilités de contrôle. Lorsque la puissance émettrice pouvait être réglée à distance, l'évaluation du rayonnement non ionisant devait se fonder sur la puissance maximale possible du fait des composants électroniques installés et non pas sur une valeur inférieure à celle-ci. S'il en était autrement, c'est-à-dire si l'exploitation de l'installation était autorisée sur la base d'une puissance émettrice inférieure à la puissance maximale possible, cela devait être justifié dans la décision d'autorisation, qui devait préciser par ailleurs comment garantir le respect de la puissance émettrice autorisée. Or, la responsabilité du respect de ces valeurs durant l'exploitation incombait en premier lieu au détenteur de l'installation, ce qui n'était pas toujours suffisant pour garantir un contrôle durable du respect des valeurs limites de l'ORNI, fondées sur la puissance apparente rayonnée. Le Tribunal cantonal lucernois (arrêt du 18.8.2005, n° V 04 374) a jugé pour sa part qu'il devait en aller de même lorsque le domaine angulaire autorisé est inférieur à l'angle d'inclinaison possible. b) Suite à ces deux arrêts, l'OFEV a édicté le 16 janvier 2006 une circulaire à l'attention des autorités chargées de l'exécution de l'ORNI et des opérateurs de réseau de téléphonie mobile, relative à "L'assurance de qualité aux fins de respecter les valeurs limites de l'ORNI en ce qui concerne les stations de base pour téléphonie mobile et raccordement sans fil". Cette circulaire vise à mettre en place un système d'assurance de qualité (AQ) des opérateurs du réseau, afin d'améliorer la "contrôlabilité" du rayonnement non ionisant émis par les stations de base (circulaire disponible sur le site de l'OFEV). Ce document prévoit ce qui suit: Le système d'assurance de qualité, fondé sur les propositions d'un groupe d'experts, permet de renforcer le contrôle du respect des puissances d'émission de chaque installation pendant la durée de son exploitation, lorsque la puissance d'émission autorisée est inférieure aux puissances maximales possibles compte tenu des composants électroniques installés, respectivement lorsque le domaine angulaire autorisé est inférieur au domaine maximal possible. Chaque

opérateur doit constituer une banque de données actualisant en permanence tous les composants électroniques et les réglages d'appareillages influant sur la puissance émettrice (ERP) ou les directions de propagation. La banque de données doit contenir notamment les réglages manuels, les réglages effectués à distance, la puissance émettrice effectivement réglée et la puissance émettrice autorisée de même que les domaines angulaires autorisés. Le système d'assurance de qualité doit être pourvu d'un système de contrôle automatisé comparant, une fois par jour ouvré, la puissance émettrice (ERP) effectivement réglée et les directions de propagation de toutes les antennes du réseau concerné avec les valeurs ou les domaines angulaires autorisés. Les éventuels dépassements constatés doivent être corrigés dans les 24 heures pour autant que cela puisse se faire à distance, sinon dans un délai de cinq jours ouvrés. Si le système d'assurance de qualité constate de tels dépassements, un protocole d'erreurs est automatiquement établi. Les protocoles d'erreurs sont adressés d'office à l'autorité d'exécution tous les deux mois et sont conservés au moins douze mois. Le système d'assurance de qualité doit être périodiquement vérifié par un service de contrôle externe indépendant. Toujours selon la circulaire, " il est souhaitable que ce service soit au bénéfice d'une accréditation pour de telles vérifications." Les rapports de vérification seront présentés aux autorités d'exécution et à l'OFCEM. Les opérateurs de réseau accordent aux autorités d'exécution un accès illimité à la banque de données de l'assurance de qualité. c) Le Tribunal fédéral a confirmé, dans sa jurisprudence récente, que le système d'assurance de qualité instauré par cette circulaire respectait les exigences de contrôle posées dans son arrêt du 10 mars 2005 en ce sens qu'il représentait une alternative suffisante au contrôle par des "mesures physiques" ("bauliche Vorkehrungen"), par exemple par un verrouillage (ATF 1C_172/2007 du 17 mars 2008 consid. 2.2; 1A.57/2006 du 6 septembre 2006 consid. 5.2; 1A.116/2005 du 31 mai 2006 consid. 5.3). Pour le surplus, il appartenait à l'OFCEV et aux autorités cantonales d'exécution d'examiner si les systèmes de contrôle effectuaient réellement leur tâche, s'ils devaient être corrigés ou complétés ou s'il fallait recourir à des "mesures physiques" (cf. ATF 1C_316/2007 du 30 avril 2008 consid. 7.1). Par ailleurs, dans un arrêt 1C_170/2007 du 20 février 2008 consid. 3.4, le Tribunal fédéral a relevé qu'il était opportun, sous l'angle de la confiance et de la sécurité du droit, que les données techniques de l'installation - décisives pour évaluer les immissions - soient déjà indiquées dans la fiche de données spécifique donnant lieu à l'autorisation de construire, fiche consultable par les voisins, et pas seulement dans la banque de données ultérieure de l'opérateur. En outre, des contrôles (inopinés) des paramètres par l'autorité cantonale compétente demeuraient nécessaires même après l'adoption du système d'assurance de qualité, pour le moins tant que la phase d'essai de ce système n'était pas achevée. Il n'y a pas lieu de remettre en cause la jurisprudence du Tribunal fédéral tenant pour suffisant le système d'assurance de qualité découlant de la circulaire du 16 janvier 2006, aux conditions précitées.

E. 5

Il convient d'examiner le présent cas au regard des exigences susdécrites. a) L'autorisation spéciale délivrée par le SEVEN, qui fait partie intégrante du permis de construire, exige " que l'intimée fasse procéder, à ses frais, à des mesures de contrôle lors de la mise en exploitation de son installation. Les résultats de ces mesures devront être transmis au SEVEN pour contrôle dans les 12 mois après la mise en exploitation de l'installation dans la configuration définie par cette mise à l'enquête. Ces mesures devront être effectuées par un organisme indépendant et certifié." Ce contrôle, à effectuer sur place, vise à comparer les valeurs de rayonnement calculées abstraitement, selon une modélisation, avec les valeurs de

rayonnement effectives de l'installation. Il s'agit de vérifier en pratique les calculs théoriques de la fiche des données spécifique (en particulier les facteurs d'atténuation calculés et exprimés en décibels). L'autorisation spéciale précise encore que " si les mesures indiquent que la valeur limite de l'installation n'est pas respectée, il conviendra d'adapter après coup l'installation de manière à ce que la valeur limite puisse être respectée selon les recommandations en vigueur. Si cela s'avère nécessaire, le SEVEN fixera une nouvelle puissance d'émission maximale autorisée une fois les mesures effectuées ." On relèvera à cet égard qu'à l'audience, les représentants d'Orange se sont engagés à procéder à un tel contrôle déjà dans les jours qui suivent la mise en service de l'installation. En d'autres termes, les craintes, voire les affirmations, des recourants selon lesquelles les calculs prévisionnels figurant dans la fiche de données spécifique seraient erronés doivent être écartées, dès lors qu'un contrôle par un organisme indépendant et certifié aura lieu suite à la mise en service de l'installation. b) Par la suite, conformément à ce qui précède, selon la circulaire précitée, le système d'assurance de qualité contrôle automatiquement, une fois par jour ouvré, que la puissance et l'angle d'émission réglés ne dépassent pas les paramètres autorisés. Les éventuels dépassements constatés doivent être corrigés dans les 24 heures pour autant que cela puisse se faire à distance, sinon dans un délai de cinq jours ouvrés. En cas de dépassement, un protocole d'erreurs est automatiquement établi. Toujours selon la circulaire, ce protocole, ainsi que la date de correction est communiqué tous les deux mois à l'autorité d'exécution (soit le SEVEN). On ne discerne pas en quoi la fiabilité du système technique de contrôle quotidien et d'émission de protocole d'erreurs serait en l'espèce sujette à caution, dès lors que ce système a été approuvé par la Société générale de surveillance selon le certificat du 30 août 2007 (sur ce point, cf. consid. d infra). Par ailleurs, s'il est vrai que le temps de correction d'un éventuel dépassement est de 24 heures, voire de cinq jours, de sorte qu'il n'est pas exclu que les recourants soient exposés dans l'intervalle à des rayonnements supérieurs aux paramètres autorisés, ce laps de temps résulte du système d'assurance de qualité prévu par la circulaire et approuvé par le Tribunal fédéral, qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause. Enfin, rien ne permet non plus d'imputer à Orange une volonté ou une négligence tendant à ne pas respecter les délais de correction de 24 heures, respectivement de cinq jours, au point de créer un risque que des dépassements persistent jusqu'à ce que l'information soit transmise au SEVEN, tous les deux mois. Au demeurant, dans l'arrêt précité du 17 mars 2008 (1C_172/2008), le Tribunal fédéral a rappelé que, conformément à l'art. 10 ORNI, le détenteur d'une installation est tenu de fournir à l'autorité, à la demande de cette dernière, les renseignements nécessaires à l'exécution, notamment les indications figurant sur la fiche de données spécifique; s'il le faut, il est tenu de procéder à des mesures ou à d'autres enquêtes, ou de les tolérer. Aussi les opérateurs doivent-ils permettre aux autorités d'exécution de consulter leurs banques de données, protocoles d'erreur etc., sans quoi ils courent le risque de ne plus recevoir d'autorisation. Du reste, les personnes concernées peuvent, en invoquant leur droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.), requérir la consultation des résultats des mesures et contrôles (consid. 2.4). On rappellera par ailleurs que selon la jurisprudence fédérale (1C_170/2007 du 20 février 2008 consid. 3.4) , des contrôles (inopinés) des paramètres par l'autorité cantonale compétente demeurent nécessaires même après l'adoption du système d'assurance de qualité, pour le moins tant que la phase d'essai de ce système n'était pas achevée. En ce sens du reste, le SEVEN a indiqué le 20 mars 2008, sans être contredit, qu'il procédait à des mesures régulièrement et sur demande des particuliers (cf. supra lettre G). c) En conséquence, le système d'assurance de qualité mis en place par Orange au sens de la circulaire du 16

janvier 2006 garantit de manière suffisante que les valeurs limites de l'ORNI seront respectées par la future installation. Les critiques que les recourants tirent du document "Evaluation der Qualitätssicherungssysteme für Mobilfunksende-anlagen" (cf. leur écriture du 22 juillet 2008) ne conduisent pas à une autre conclusion, d'autant qu'il ressort de ce document que les exigences imposées aux systèmes d'assurance de qualité sont amplement remplies par la constructrice et qu'il n'a été constaté aucun dépassement de valeurs limites parmi les 376 installations contrôlées, dont celles de la constructrice. Encore faudra-t-il que le permis de construire mentionne expressément comme condition l'obligation à charge de la constructrice de se soumettre à la réglementation de contrôle de l'assurance de qualité selon la circulaire du 16 janvier 2006, celle-ci étant postérieure à l'autorisation spéciale délivrée par le SEVEN dans la synthèse CAMAC du 18 juillet 2005. d) Il reste à examiner la validité du certificat établi par la Société générale de surveillance SA, valable du 30 août 2007 au 29 août 2010, au terme duquel le " Management-System" de l'autorité intimée avait été examiné et répondait aux exigences de la norme ISO 9001:2000, ainsi qu'à celles de la circulaire de l'OFEV précitée du 16 janvier 2006. Ce certificat vise à répondre à l'exigence de la circulaire selon laquelle le système d'assurance de qualité doit être périodiquement vérifié par un service de contrôle externe indépendant, si possible au bénéfice d'une accréditation à cet égard. Le Tribunal fédéral a confirmé que l'audit du système d'assurance de qualité revêtait une importance décisive pour la confiance du public en ce système (1C_258/2007 du 26 février 2008). Antérieurement, soit dans le consid. non publié 3.3. de l'ATF 133 II 64 (1A.129/2006 du 10 janvier 2007), il avait indiqué que l'audit ne visait pas à vérifier toutes les données, mais uniquement le fonctionnement correct du système d'assurance de qualité dans son ensemble, consistant dans les banques de données, les logiciels, les processus, la compétence et le "reporting". Par ailleurs, dans son arrêt précité 1C_172/2007 du 17 mars 2008 (consid. 3.3.2 et 3.3.3), il a relevé que rien dans le certificat de la Société générale de surveillance dont bénéficiait désormais Orange, à l'instar des autres opérateurs, ne permettait de douter que son système d'assurance de qualité ne satisfierait pas aux exigences fédérales. Du reste, l'efficacité de ce système et de son application par Orange serait vérifiée par les autorités cantonales compétentes par des contrôles inopinés, qui pourraient notamment conduire à ajuster et améliorer le système. Dans ces conditions, toujours selon l'ATF 1C_172/2007, il ne subsistait pas d'intérêt actuel à examiner la qualité du premier certificat obtenu par Orange, émanant de l' "Institut für Unternehmensmanagement" (sur ce dernier point, cf. arrêt du 20 juin 2007 du Tribunal administratif du canton de Zurich et ATF 1C_258/2007 du 26 février 2008). En conséquence, le certificat établi en faveur d'Orange par la Société générale de surveillance SA, valable du 30 août 2007 au 29 août 2010, démontre à suffisance qu'est remplie l'exigence - posée par la circulaire du 16 janvier 2006 - de vérification du système d'assurance de qualité par un service de contrôle externe indépendant .

E. 6

Enfin, dans la mesure où les recourants entendent contester que les mesures prises par le Conseil fédéral soient suffisantes pour empêcher les dommages à la santé, notamment pour des personnes particulièrement sensibles, ce moyen doit être rejeté. Selon la jurisprudence, les valeurs limites de l'installation ont pour but de combler les lacunes des valeurs limites d'immissions. Elles sont orientées vers l'avenir en ce sens qu'elles ont pour objectif de maintenir dès à présent les risques d'effets nuisibles, qui ne peuvent être que présumés ou qui ne sont pas encore prévisibles, aussi bas que possible. Ces valeurs limites de l'installation visent notamment à assurer le respect de l'art. 11 al. 2 LPE dans la mesure où

elles abaissent l'intensité du rayonnement autant que le permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation tout en demeurant économiquement supportables. Elles permettent d'assurer, par une limitation suffisamment sévère des émissions de chacune des installations, que la valeur limite d'immissions ne soit pas dépassée en cas de recouvrement des rayonnements. Elles ont été 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, de sorte que les autorités chargées d'autoriser ou non un projet d'installation de téléphonie mobile ne peuvent exiger des mesures préventives plus sévères en se fondant sur cette disposition. Ainsi, la valeur limite de l'installation pour le rayonnement des antennes est de 4 à 6 volts par mètre. Elle est donc environ dix fois plus sévère que la valeur limite d'immissions et que la valeur limite adoptée par la plupart des pays européens. 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. 4). Le Tribunal fédéral a jugé à réitérées reprises que les valeurs limites fixées par l'ORNI étaient conformes à la loi et à la Constitution (cf. arrêt de principe ATF 126 II 399, plus récemment arrêt 1A.116/2005 du 31 mai 2006 et les références citées). Dans un arrêt récent (1C_170/2007 du 20 février 2008 consid. 2; voir aussi 1C_316/2007 du 30 avril 2008), il a considéré, en se référant à une publication de l'OFEV intitulée "Hochfrequente Strahlung und Gesundheit; Bewertung von wissenschaftlichen Studien im Niedrigdosisbereich; 2^{ème} éd. 2007, p. 10 ss) que les dernières recherches n'ont pas amené la preuve que le rayonnement non ionisant à haute fréquence de faible intensité, émis par les stations de base de téléphonie mobile, aurait des effets sur la santé. Certes, les connaissances scientifiques actuelles permettant d'évaluer les dangers pour la santé de la population engendrés par les stations de téléphonie mobile demeuraient très lacunaires, de sorte que les programmes de recherches continueraient à revêtir une importance particulière. Toutefois, les lacunes subsistantes ne justifiaient pas de tenir les valeurs limites de l'ORNI pour non conformes (pour un exposé détaillé, cf. arrêts AC.2007.0005 du 18 janvier 2008 et AC.2005.0206 du 26 février 2008, voir aussi AC.2007.0081 du 16 juin 2008).

E. 7

En conclusion, la décision attaquée doit être confirmée en tant qu'elle délivre le permis de construire, soit de modifier les antennes d'Orange au Mont-sur-Lausanne, sous réserve de la condition particulière de l'autorisation spéciale découlant de la synthèse CAMAC. Elle est en revanche réformée en ce sens qu'elle ajoutera comme condition l'obligation à charge de la constructrice de se soumettre à la réglementation de contrôle de l'assurance de qualité selon la circulaire du 16 janvier 2006. Pour le surplus, il n'y a pas lieu d'admettre les conclusions des recourants tendant à ce que la puissance d'émission autorisée par le permis de construire soit réduite, à ce que le permis de construire menace Orange expressément de sanctions pour tous types de violation des conditions d'exploitation, à ce qu'il soit garanti aux recourants l'accès rapide, permanent et direct aux données résultant des contrôles du rayonnement des antennes à puissance augmentée, à ce qu'il leur soit accordé le droit d'exiger de l'autorité compétente, après la mise en exploitation des antennes à puissance augmentée, de procéder à un contrôle inopiné du rayonnement en tous temps, immédiatement et sur première demande, ou à ce qu'un écran anti-ondes soit posé.

E. 8

Vu ce qui précède, le recours doit être partiellement admis et la décision attaquée réformée au sens où le permis comprendra comme condition à sa délivrance l'obligation à charge de la constructrice de se soumettre à la réglementation de contrôle de l'assurance de qualité selon la circulaire du 16 janvier 2006. S'agissant de la répartition des frais et dépens, on considérera que l'intimée, à qui le permis de construire sera délivré, a gain de cause pour l'essentiel, mais que l'arrêt tient compte de sa nouvelle certification SGS, obtenue postérieurement à la décision attaquée, et impose une condition supplémentaire. Tout bien pesé, il sied ainsi de partager les frais à part égale entre les recourants et l'intimée, étant précisé que ces frais n'ont pas à être supportés par la municipalité. Celle-ci a en revanche droit à des dépens - réduits au vue de l'issue du recours - à charge égale des recourants et de l'intimée. Les dépens des recourants et de l'intimée sont compensés.

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