

VD_OMNI AC.2010.0272 vom 28. Oktober 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-10-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2010.0272

FR: VD_OMNI AC.2010.0272 du 28 octobre 2011

IT: VD_OMNI AC.2010.0272 del 28 ottobre 2011

Regeste

Orange Communications SA c/Municipalité d'Aubonne, Service de l'environnement et de l'énergie, BLATTI, JULIER, COTTIER, BAVAUD, BRÉZANT, BETTEMS, MARTIN, GIACOBINE, WITWER, ROCHAT, PILLOUD, PILLOUD-MEYER | Recours d'un opérateur de téléphonie mobile contre le refus de la municipalité de délivrer le permis de construire. Selon la jurisprudence (ATF 128 II 168), peut s'opposer à un projet d'émetteur de téléphonie mobile toute personne susceptible d'être exposée dans un lieu à utilisation sensible au rayonnement de l'installation dépassant 10% de la valeur limite de l'installation. Cette règle définit la qualité pour former opposition et, a fortiori, pour recourir. Elle ne détermine en revanche pas la qualité d'être partie des opposants qui relève de la clause générale de l'art. 13 al. 1 LPA-VD. Dès lors qu'un opposant a participé à l'enquête publique, il a qualité d'être partie. En outre, la règle jurisprudentielle définit le cercle des personnes habilitées à invoquer le non-respect de l'ORNI, il n'empêche en revanche pas d'autres habitants à contester l'installation pour d'autres motifs, notamment pour l'aspect inesthétique du projet.

Erwägungen

E. 1

Aux termes de l'art. 75 al. 1 let. a de la loi cantonale 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. La recourante est la constructrice, respectivement la future exploitante de l'installation litigieuse, dont elle restera à n'en pas douter propriétaire. Partant, elle jouit sans conteste de la qualité pour recourir, comme l'a déjà à plusieurs reprises jugé le tribunal dans ce type de configuration (voir arrêts AC.2010.0273 du 14 juin 2011 consid. 1; AC.2008.0104 du 15 juin 2009 consid. 1b [RDAF 2010 I, p. 107 n° 128], AC.2007.0301 du 27 novembre 2008 consid. 3c).

E. 2

La recourante conteste au surplus la qualité de partie des différents opposants à la procédure. Elle affirme qu'un " nombre important de personnes sont domiciliées en dehors du périmètre délimitant le cercle des personnes ayant qualité pour recourir, périmètre qui est en l'espèce de 202 mètres ". a) Aux termes de l'art. 13 al. 1 let. d LPA-VD, ont qualité de parties en procédure administrative, les personnes intervenant dans une procédure d'enquête publique ou de consultation. Les parties peuvent se faire représenter en procédure (art. 16 al. 1 LPA-VD) et, si plus de dix personnes présentent une requête collective ou des requêtes individuelles ayant un contenu identique, l'autorité peut désigner un ou plusieurs représentants. Selon l'ATF 128 II 168 (résumé in RDAF 2003 I 529), a qualité pour faire

opposition ou pour recourir toute personne susceptible d'être exposée dans un lieu à utilisation sensible au rayonnement de l'installation dépassant 10 % de la valeur limite de l'installation. La distance jusqu'à laquelle le droit d'opposition peut être exercé est calculée selon une formule simplifiée qui ne tient compte que de la puissance émettrice maximale et des conditions dans la direction principale de propagation (Recommandation d'exécution de l'ORNI, "Stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil", ch. 2.4.2). Le Tribunal fédéral a dès lors créé une sorte de "valeur limite de légitimation" (Alexandra Gerber, Téléphonie mobile dans la jurisprudence fédérale: aspects de droit public, in: DEP 2004/8 p. 746). Celle-ci est calculée par les opérateurs et figure dans la fiche de données spécifiques. Sont légitimées toutes les personnes vivant à l'intérieur de ce périmètre, quelles soient propriétaires ou locataires (arrêt du TF 1A.78/2003 du 20 juin 2003 consid. 2.2), ainsi que les propriétaires d'immeubles situés dans la distance critique même s'ils n'y habitent pas eux-mêmes (arrêt du TF 1A.86/2003 du 15 décembre 2003 consid. 1.4). Lorsque plusieurs parties font valoir des droits de manière conjointe (consortité active) ou les défendent conjointement (consortité passive), ils doivent en principe avoir qualité de partie, bien que, au niveau du recours, la qualité pour agir de l'un des recourants valide la recevabilité de la procédure du groupe de Consorts (Benoît Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, pp. 138-139). b) En l'occurrence, lors de l'audience tenue le 6 mai 2011, l'ensemble des personnes présentes ont affirmé à l'unanimité avoir mandaté Corinne Cottier, domiciliée en face du lieu d'implantation de l'installation litigieuse pour représenter leurs intérêts. Ils ont également affirmé avoir passé une convention sur la répartition des éventuels frais mis à leur charge. Corinne Cottier est d'ailleurs l'auteure de l'opposition commune regroupant les 265 signatures. De même, elle est la seule opposante, conjointement avec Philippe Cottier, à avoir déposé au nom de l'ensemble des opposants des écritures durant la procédure. La notion de périmètre invoquée par la recourante (rayon en l'occurrence évalué à 202 mètres en dehors duquel est produit un rayonnement assurément inférieur à 10% de la valeur limite de l'installation) a été développée par la jurisprudence (ATF 128 II 168 précité) afin de délimiter la qualité pour faire opposition et, à plus forte raison, pour recourir, sans se prononcer plus généralement sur la qualité d'être partie à la procédure. La Recommandation d'exécution de l'ORNI parle également de droit d'opposition (en allemand: "Einspracheberechtigung") en se référant à la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la qualité pour recourir. Elle ne mentionne en revanche pas la qualité d'être partie à la procédure (Recommandation d'exécution de l'ORNI a contrario; Benjamin Wittwer parle quant à lui de "beschwerdelegitimierter Kreis" dans sa thèse: Bewilligung von Mobilfunkanlagen, Zurich 2006, pp. 148 ss). On notera également que le périmètre ne définit que le cercle des personnes habilitées à invoquer le non-respect de l'ORNI. Il n'empêche en revanche pas d'autres habitants à contester l'installation de téléphonie mobile pour d'autres raisons, notamment pour l'aspect inesthétique du projet. La qualité de partie se détermine dès lors par la clause générale de l'art. 13 al. 1 LPA-VD. Dès lors que les opposants ont mandaté Corinne Cottier - qui par ailleurs se trouve incontestablement dans le cercle des personnes légitimées à s'opposer -, il n'y a pas lieu d'examiner de manière plus détaillée, le droit de s'opposer de chacun en fonction de leurs arguments respectifs. La question est de toute manière sans pertinence puisqu'il ne s'agit pas en l'espèce de déterminer le cercle des personnes disposant de la qualité pour agir, mais plutôt celui des habitants ayant la qualité d'être partie à la présente procédure. Ayant pris part à la procédure d'enquête publique, chacun des opposants a dès lors la qualité de partie au sens de l'art. 13 al. 1 let d. LPA-VD. Le grief de la recourante tombe à faux.

E. 3

La décision querellée est notamment motivée par le nombre important d'oppositions suscitées par la mise à l'enquête publique du projet. Ce motif ne peut être retenu. Selon l'art. 104 al. 1 LATC, la municipalité doit s'assurer, avant de délivrer le permis de construire, de la conformité du projet aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'aux plans d'affectation légalisés ou en voie d'élaboration; elle doit également vérifier si les autorisations cantonales et fédérales préalables nécessaires ont été délivrées (art. 104 al. 2 LATC). L'art. 115 al. 1 LATC relatif à la motivation de la décision de refus de permis rappelle d'ailleurs que ce refus est communiqué au requérant avec référence aux dispositions légales et réglementaires invoquées. Le nombre d'oppositions est par conséquent un motif qui ne peut être avancé pour justifier un refus à un permis de construire à défaut d'incidence juridique (arrêts AC.2010.0187 du 25 février 2011, AC.2007.0153 du 29 février 2008 [RDAF 2009 I 67 n° 88], AC.2007.0051 du 3 mai 2007).

E. 4

L'autorité intimée a refusé la construction litigieuse en invoquant ses effets sur la santé publique, relevant notamment la présence de l'Hôpital d'Aubonne situé à proximité immédiate du projet litigieux. Sans contester l'exactitude des valeurs contenues dans la fiche technique, elle estime que la preuve stricte du respect des valeurs légales n'a pas été apportée puisque le SEVEN exige que des mesures de contrôle soient effectuées six mois après la mise en exploitation. a) aa) La question des nuisances provoquées par une installation de téléphonie mobile doit être examinée au regard de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) et de ses dispositions d'application. Cette loi a notamment pour but de protéger les hommes des atteintes nuisibles ou incommodes (art. 1er al. 1), provoquées notamment par des rayonnements (art.

E. 7

al. 1 LPE). Pour déterminer à partir de quel seuil les atteintes sont nuisibles ou incommodes, le Conseil fédéral a édicté par voie d'ordonnance des valeurs limites d'immissions (art. 13 al. 1 LPE); c'est sur cette base que se fonde l'ORNI; cette ordonnance règle en particulier les nuisances des installations de téléphonie mobile (cf. ch. 6 annexe 1 ORNI). Elle s'applique non seulement à la protection contre le rayonnement nuisible et incommode, mais également à la limitation préventive des nuisances (ATF 126 II 399 consid. 3c). Aussi, 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); 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. S'agissant des rayonnements non ionisants, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP; dénommé actuellement OFEV) et le Conseil fédéral ont été confrontés aux incertitudes scientifiques concernant les effets de ces rayons, notamment à long terme. Comme l'indique le rapport explicatif de l'OFEFP du 23 décembre 1999 relatif au projet

d'ORNI (ci-après : le rapport explicatif), le concept suivant a finalement été mis en place pour respecter les exigences de la LPE: - des valeurs limites d'immissions 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 qui ont été prouvées. Elles ne permettent en revanche pas de respecter les exigences de la LPE, qui demande que les valeurs limites d'immissions répondent non seulement à l'état de la science, mais aussi à l'état de l'expérience (voir à cet égard le rapport explicatif, p. 6 et 7); - une limitation préventive des émissions a été prévue au moyen de valeurs limites des installations. Ces dernières ont pour but de combler les lacunes des valeurs limites d'immissions évoquées ci-dessus. 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 visent notamment à assurer le respect de l'art.

E. 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'immissions 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). Selon l'art. 3 al. 3 ORNI, par lieux à utilisation sensible, on entend les locaux d'un bâtiment dans lesquels des personnes séjournent régulièrement (let. a), les places de jeu publiques ou privées définies dans un plan d'aménagement (let. b) et les surfaces non bâties sur lesquelles des activités au sens des let. a et b sont permises (let. c) (sur cette question voir aussi Anne-Christine Favre et Fabia Jungo, *Chronique du droit de l'environnement, La protection contre le bruit et les rayons non ionisants*, in: RDAF 2010 I 199 ss, p. 219; Benjamin Wittwer, *op. cit.*, pp. 80-82; Denis Esseiva, *Protection contre le rayonnement non ionisant*, in: JDC 2007, pp. 109 ss.). bb) Dans un arrêt du 30 août 2000 (ATF 126 II 399, traduit et résumé in RDAF 2001 I 668), le Tribunal fédéral a jugé que l'ORNI réglementait de manière exhaustive la limitation préventive des émissions de rayonnement non ionisant (principe rappelé à l'ATF 133 II 64 consid. 5.2, traduit et résumé in RDAF 2008 I 563). A cette occasion, 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. Selon cet arrêt, les valeurs limites 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 (consid. 4b). Dans le même arrêt, le Tribunal fédéral a précisé qu'il se réservait de réexaminer sa jurisprudence - ce qui pourrait amener à considérer que des valeurs limites plus sévères doivent être fixées - en cas de nouvelles connaissances scientifiques au sujet

des effets sur l'organisme du rayonnement non ionisant (consid. 4c). Depuis lors, le Tribunal fédéral a retenu à plusieurs reprises, sur la base notamment de rapports de l'OFEV - service spécialisé de l'administration fédérale en la matière - que l'évolution de l'état de la science ne justifiait pas une nouvelle solution (par exemple arrêt 1C_360/2009 du 3 août 2010 consid. 4) et que la question de la protection contre les immissions en matière d'installations de téléphonie mobile était réglée à satisfaction dans l'ORNI (ATF 133 II 321 consid. 4.3.4, traduit et résumé in: RDAF 2008 I 529). Le Tribunal fédéral a également retenu qu'à l'heure actuelle, les critères généralement reconnus pour établir un diagnostic objectif d'électrosensibilité font défaut et un lien de causalité entre les champs électromagnétiques et les problèmes de santé liés à l'électrosensibilité n'a pas pu être démontré (arrêt du TF 1C_118/2010 du 20 octobre 2010 consid. 4.2.1). cc) S'agissant de la résolution du Parlement européen du 4 septembre 2008, qui évoque le rapport Bio-Initiative, la CDAP a jugé qu'elle n'introduisait pas de valeurs limites contraignantes inférieures à celles connues par le droit suisse, puisqu'elle se contentait de demander au Conseil de l'Union de fixer des valeurs d'exposition plus exigeantes pour l'ensemble des équipements émetteurs d'ondes électromagnétiques dans les fréquences entre 0,1 MHz et 300 GHz compte tenu des avancées scientifiques internationales dans un domaine où l'Union européenne connaissait des valeurs limites encore dix fois supérieures à celles de la Suisse (voir annexe III de la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 1999 [1999/519/CE]) (arrêt AC.2007.0301 du 27 novembre 2008 consid. 9e in fine). En avril 2006, un groupe de travail interdépartemental de la Confédération a rendu un rapport en exécution du postulat 00.3565 Sommaruga, intitulé "Rayonnements non ionisants et protection de la santé en Suisse: Vue d'ensemble, besoins et recommandations" qui rappelle que "globalement, en ce qui concerne les rayonnements non ionisants et en comparaison avec d'autres pays, le droit suisse de l'environnement est relativement sévère. Les valeurs limites d'installation, qui sont destinées à la prévention de risques inconnus sur la base du principe de précaution, sont notamment uniques en leur genre à l'échelle internationale. La conception de la prévention dans ce domaine peut être considérée comme exemplaire en Suisse. (...) A l'heure actuelle, il n'y a aucune raison de réviser les valeurs limites ou de prendre des mesures supplémentaires." (p. 10; cf. également dans ce sens, Benjamin Wittwer, op. cit., p. 62). Enfin, sur la base des résultats figurant dans le bilan du Programme national de recherche « Rayonnement non ionisant. Environnement et santé » (ci-après: PNR 57), qui s'est achevé en mai 2011, l'OFEV relève qu'il "n'a été constaté aucune détérioration de la santé ou du bien-être de la population étudiée qui serait due à la présence dans l'environnement de rayonnements d'antennes émettrices de tous types. Voilà pourquoi, même au regard des résultats de travaux de recherche internationaux, il n'y a pas de raison de renforcer les valeurs limites pour le rayonnement à haute fréquence définies par l'ordonnance sur la protection du rayonnement non ionisant (ORNI)" (cf. Bilan de l'Office fédéral de l'environnement OFEV, Conférence de presse du 12 mai 2011). Il rappelait que l'ORNI a été mis en œuvre pour consacrer le principe fondateur de précaution et qu'en "comparaison internationale, il en a résulté des valeurs limites très strictes pour les installations émettrices, les lignes à haute tension et d'autres infrastructures employées en Suisse ces onze dernières années". Au vu de l'ensemble de ces avancées, la CDAP a jugé récemment qu'il n'y avait pas lieu de s'écarter des ces valeurs limites à titre préventif (arrêts AC.2009.0282 du 24 août 2010; AC.2010.0323 du 29 juin 2011; AC.2010.0273 du 14 juin 2011 concernant également un projet de la recourante dans la commune d'Aubonne). b) S'agissant du respect des valeurs limites de l'installation fixées par l'ORNI, le SEVEN a

relevé, dans la synthèse CAMAC du 3 août 2010, se fondant sur la fiche des données spécifiques du 3 mars 2010, que les immissions calculées pour le dernier étage du bâtiment supportant les antennes ainsi que pour les bâtiments voisins les plus exposés respectaient la valeur limite de l'installation dans les lieux à utilisation sensible (LUS) fixée pour ce type d'antenne à 6.0 V/m. De plus, il a aussi été constaté que la valeur limite d'immission l'était également dans les lieux de séjour momentané (LSM). Partant, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral et à celle de la CDAP rappelée ci-dessus, le principe de la limitation préventive des émissions est respecté, sans qu'il soit nécessaire d'examiner plus particulièrement la question du rayonnement prévisible sur un lieu en particulier. On relèvera par ailleurs que l'opérateur responsable de l'installation devra faire procéder à des mesures de contrôle dans les six mois qui suivent la mise en exploitation, condition qui figure dans le permis de construire, étant précisé que les mesures sont effectuées par des sociétés assermentées et certifiées. On ne saurait retenir l'argument de l'autorité intimée consistant à déduire de ces exigences de contrôle que la preuve stricte du respect des valeurs fixées par l'ORNI n'a pas été apportée. Il s'agit en réalité d'exigences usuelles imposées à tous les opérateurs de téléphonie mobile. En procédant de la sorte, le SEVEN n'entend pas, contrairement à ce que pense l'autorité intimée, délivrer un permis de construire à titre provisoire, mais il tend à s'assurer que les normes légales soient respectées de manière continue, fiable et complète. C'est dans ce même but que le SEVEN a imposé à la recourante de se soumettre au système dit de l'assurance de qualité (cf. circulaire de l'OFEV du 16 janvier 2006 et Anne-Christine Favre/Fabia Jungo, op. cit., pp. 231-232). Ce système constitue en principe une garantie suffisante du respect des valeurs limites (Arrêts du TF 1C_282/2008 du 7 avril 2009 consid. 3; 1C_410/2007 du 29 septembre 2008 consid. 6; 1A.168/2006 du 14 juin 2007 consid. 2.4.3; 1A.191/2006 du 3 avril 2007 consid. 5), de sorte que le Tribunal n'a pas de raison de tenir cette mesure pour insuffisante ou inadéquate (dans le même sens, cf. arrêts AC.2008.0268 du 29 juin 2009 consid. 3a; AC.2006.0181 du 5 septembre 2007 consid. 5a; AC.2006.0119 du 21 février 2007 consid. 5). Quant à l'emplacement proche de l'Hôpital d'Aubonne, l'autorité intimée et les opposants s'inquiètent d'un risque d'incompatibilité électromagnétique pour les résidents porteurs d'implants médicaux actifs et avec les appareils médicaux. Un opposant, praticien de médecine quantique, affirme quant à lui que sa pratique sensible aux champs électromagnétiques serait totalement perturbée par les ondes de l'antenne. Dans un arrêt 19 octobre 2009, le Tribunal fédéral a précisé que la question de la compatibilité électromagnétique d'une installation de téléphonie mobile avec d'autres instruments électriques et électroniques n'était en principe pas examinée dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire. Une exception à la règle peut toutefois être apportée si l'exploitation de l'antenne de téléphonie mobile provoque des perturbations dont le potentiel est d'emblée identifiable et s'il existe le risque que des dommages matériels et/ou corporels graves se produisent en cas de perturbations (arrêt du TF 1C_400/2008 consid. 5.4 in: DEP 2010, p. 123 et cité in: VLP-ASPAN, Territoire et Environnement n° 2/10 p. 12 dans lequel le tribunal avait commandé un examen de compatibilité électromagnétique de l'installation projetée avec l'usine chimique utilisant de grandes quantités d'explosifs). Le praticien de médecine alternative n'a pas apporté la preuve des conséquences graves ou de risques de dommages matériels ou corporels importants en cas de perturbation par des ondes électromagnétiques. S'agissant de la proximité de l'hôpital à l'installation projetée, la recourante se réfère au rapport de la SUVA relatif à la compatibilité électromagnétique d'implants médicaux actifs au poste de travail. Celui-ci relève au contraire que compte tenu

de la localisation et de la délimitation généralement prévues des installations émettrices, les expositions involontaires à des champs supérieurs aux valeurs limites étaient normalement exclues. Il ne fait pas état d'un risque de dommage grave ou d'un potentiel incident d'emblée reconnaissable. En outre, les porteurs d'implants ne se trouvent pas uniquement dans les hôpitaux, mais dans tous les autres lieux de la vie. Aussi, à défaut de prescription légale, les hôpitaux de même que les lieux d'activité d'un praticien de médecine alternative doivent être considérés comme des LUS au sens de l'art. 3 al. 2 ORNI soumis à la valeur limite de l'installation selon l'annexe 1 ORNI. S'agissant de la présence d'une école, la Cour de céans a d'ailleurs procédé au même raisonnement (arrêt AC.2010.0178 du 25 février 2011; cf. également arrêt du TF 1C_431/2010 du 15 octobre 2010). La recourante a par ailleurs rappelé l'existence d'antennes de téléphonie mobile à proximité d'hôpitaux, notamment sur la Clinique de Montchoisi à Lausanne, sur un home abritant des personnes âgées à Küsnacht et sur le toit de la Frauenslinik de l'Hôpital Universitaire de Zurich. c) Quoi qu'en disent les opposants, les pièces qu'ils produisent ne permettent pas de remettre en cause le bien-fondé des valeurs définies par l'ORNI et d'affirmer qu'elles ne respectent pas le principe de précaution de l'art. 11 al. 2 LPE. Certaines d'entre elles ont déjà été présentées devant le Tribunal fédéral et la cour de céans et n'ont pas amené à considérer la protection offerte par l'ORNI comme insuffisante. Il s'agit de la résolution du Parlement européen du 4 septembre 2008 et du rapport Bio-Initiative (ATF 1C_92/2008 du 16 décembre 2008 consid. 3.5; AC.2008.0268 du 29 juin 2009 consid. 3b; AC.2007.0301 du 27 novembre 2008 consid. 9e). S'agissant de la Résolution de Benevento émise par la Commission Internationale pour la Sécurité Electromagnétique, elle ne contient que des recommandations générales non contraignantes sur l'utilisation des téléphones mobiles et l'emplacement des antennes. Elle ne fait en revanche état d'aucune avancée scientifique importante et ne souligne pas la nécessité de baisser les seuils prévus par l'ORNI. Les diverses contributions de même que les différents "Appels" produits par les opposants, notamment dans le cadre de leur opposition au projet, ne constituent pas des avis d'expert qui enjoindraient au tribunal de renoncer à appliquer l'ORNI. Les études qui ne sont pas en mesure de satisfaire aux critères scientifiques ou dont la fiabilité n'a pas été vérifiée jusqu'ici ne peuvent pas être prises en compte. La référence à des connaissances provisoires entraînerait une insécurité juridique considérable. En outre, on rappelle à toutes fins utiles que les décisions du Tribunal de Carpentras, du Tribunal d'Angers, de la Cour d'appel de Versailles et de la Cour d'appel de Bordeaux ne sont pas des sources du droit pour la cour de céans (voir également AC.2008.0156 du 28 décembre 2009 consid. 5b). Au surplus, il appartient en premier lieu aux autorités spécialisées compétentes et non pas au tribunal de suivre la recherche internationale ainsi que l'évolution de la technique et cas échéant de requérir une adaptation des valeurs limites fixées dans l'ORNI (dans ce sens, voir Alexandra Gerber, op. cit., p. 729). Le tribunal constate ainsi que les éléments fournis par les opposants, même s'ils tendent à démontrer une évolution dans les connaissances des effets non thermiques du rayonnement non ionisant, ne sont pas suffisamment probants pour établir que le Conseil fédéral abuse de son pouvoir d'appréciation en refusant, en l'état des connaissances techniques et scientifiques, de modifier les valeurs limites de l'ORNI, et notamment les valeurs limites de l'installation. Aussi, les valeurs limites sont, en l'état, conformes aux exigences de la LPE et au principe de prévention. 5. Les opposants font valoir que la zone est déjà largement couverte, si bien que la construction d'une nouvelle antenne serait inutile. Ils proposent des alternatives d'emplacement. a) aa) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, s'agissant d'une installation conforme à la zone et ne

nécessitant aucune dérogation, la question de l'intérêt public et, dès lors, du besoin, ne se pose pas (arrêt du TF 1C_13/2009 du 23 novembre 2009 consid. 6 ; 1A.264/2000 du 24 septembre 2002 consid. 9.4). Une pesée globale des intérêts telle que prévue à l'article 24 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) n'a ainsi pas lieu d'être et, dans cette mesure, il n'est pas nécessaire d'examiner l'existence d'un besoin ni de rechercher des lieux d'implantation alternatifs (arrêts du TF 1A.316/2000 du 21 septembre 2011 consid. 5b; 1A.264/2000 précité ; cf. ég. AC.2003.0078 du 26 mai 2004 consid. 2 bb). Une installation ne saurait dès lors être refusée au motif qu'elle ne correspond pas à un réel besoin, qu'elle pourrait être placée sur un mât existant d'un autre opérateur ou qu'il existerait des sites mieux adaptés ailleurs (arrêt du TF 1C_419/2010 du 15 octobre 2010 consid. 5; 1A.264/2000 du 24 septembre 2002 consid. 9.4 in: DEP 2002. p. 769; arrêt AC. 2007.0153 du 29 février 2008 consid. 3c). Autrement dit, dès lors que les conditions du droit cantonal (notamment la conformité de l'installation à la zone et le respect du droit de la construction) et de l'ORNI sont remplies, l'opérateur a droit à l'octroi de l'autorisation de construire sans qu'il soit nécessaire pour lui de rechercher d'éventuels lieux alternatifs d'implantation (arrêt du TF 1A.264/2000 précité consid. 9.4; arrêts AC.2006.0181 du 5 septembre 2007; également à ce sujet, Alexandra Gerber, op. cit., p. 744). Dans la zone à bâtir, il incombe ainsi à l'opérateur seul de choisir l'emplacement adéquat de l'installation de téléphonie mobile (arrêt du TF 1A.162/2004 consid. 4 et réf. publié in: DEP 2005 p. 740; arrêt AC.2009.0282 du 24 août 2010 consid. 4a aa). On relèvera que la jurisprudence mentionnée ci-dessus a été nuancée par le Tribunal fédéral en relation avec la marge de manœuvre des autorités chargées de l'aménagement (sur l'ensemble de ces moyens influençant sur le choix de l'emplacement d'installations de téléphonie mobile, cf. VLP-ASPAN, Aide-mémoire: Marge de manœuvre des communes en matière d'aménagement des installations de téléphone mobile à l'intérieur de la zone). D'une part, les communes peuvent prendre des mesures de planification négative ou positive (prescriptions excluant en principe les installations de téléphonie mobile dans des zones déterminées ou, à l'inverse, délimitant de zones destinées spécialement à ces installations) pour autant qu'une disposition de police des constructions le prévît explicitement (ATF 133 II 64). D'autre part, les communes peuvent adopter une base légale (par exemple dans un règlement sur les constructions et l'aménagement) visant à soumettre l'autorisation d'installations à une pesée complète des intérêts et, partant, à l'examen de sites d'implantation alternatifs (arrêt du TF 1C_478/2008 du 28 août 2009 résumé in: DEP 2009, p. 910 dans lequel il était toutefois question d'une installation qui allait occuper une partie non négligeable d'une zone non constructible; il a été jugé qu'on ne pouvait pas admettre que l'implantation dans cette zone était imposée par la destination au simple motif que l'emplacement en question avait déjà fait l'objet de constructions; il s'agissait au contraire d'examiner si une telle localisation était clairement plus appropriée que de possibles implantations dans les zones à bâtir). bb) Pour ce qui est d'une éventuelle obligation de coordination entre opérateurs, on relèvera qu'il ne résulte du droit fédéral aucune obligation de coordination entre les opérateurs, à l'intérieur de la zone à bâtir; une concentration des antennes de téléphonie mobile n'est d'ailleurs pas souhaitable, car elle conduit à une augmentation de la charge de rayonnement dans le voisinage et à un dépassement des valeurs limites d'immissions fixées par l'ORNI (arrêt du TF 1A.140/2003 du 18 mars 2004 consid. 3.3). Au niveau cantonal, l'Etat de Vaud et les différents opérateurs ont signé une convention le 24 août 1999 qui prévoit de coordonner les emplacements d'antennes et de concilier, dans la mesure du possible, les obligations des opérateurs (assurer la couverture du territoire et mettre en place une structure de réseau

optimale) et les autres intérêts publics (protection du paysage et respect des normes en matière de rayonnement non ionisant) qui entrent en ligne de compte (cf. FAO nos 75-76 des 17 et 21 septembre 1999, p. 2703; sur cette convention, cf. en outre arrêts AC.2009.0282 du 24 août 2010 consid. 4a bb et AC.2002.0092 du 1er mars 2005 consid. 5). En bref, cette convention prévoit que le SEVEN doit recevoir des renseignements sur les coordonnées et les spécifications techniques de toutes les installations, sur les secteurs où le réseau est en cours de planification avec l'indication des installations nouvelles, en service mais à étendre, ou à supprimer. Le SEVEN traite ces données de manière confidentielle et ne les transmet que s'il constate qu'une coordination est nécessaire pour un emplacement prévu, la coordination étant réputée nécessaire lorsque les emplacements sont situés dans un rayon de 100 mètres dans les zones constructibles ou à 1 kilomètre l'un de l'autre dans l'aire rurale. A l'aide d'un catalogue de critères, les opérateurs «sont disposés à exploiter des emplacements communs» si la technique, les conditions économiques et juridiques le permettent et à tenir compte, dans le choix des emplacements communs, des intérêts cantonaux en matière de protection du paysage, de la nature, des sites et des monuments (arrêts AC.2007.0153 du 29 février 2008; AC.2007.0301 du 27 novembre 2008 consid. 12; AC.2006.0181 du 5 septembre 2007 consid. 6). b) En l'occurrence, aucune autre installation de téléphonie mobile ne se situant dans le rayon de 100 m prescrit par la convention cantonale précitée, une obligation de coordination n'entre pas en ligne de compte. Par ailleurs, la recourante a rendu vraisemblable que la ville d'Aubonne ne bénéficiait pas d'une couverture UMTS adéquate et qu'elle n'avait trouvé, après plus de dix pourparlers avec la commune, aucun autre emplacement convenable à proximité du lieu choisi. A cela s'ajoute qu'un équipement indispensable au développement des télécommunications par la téléphonie mobile répond aux exigences du monde moderne, et par là, selon les conceptions généralement admises, à l'intérêt public qui consiste à assurer le meilleur service de télécommunications possible, conformément à l'art. 1er de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur les télécommunications ([LTC, RS 784.10]; arrêts AC.2008.0268 du 29 juin 2009 consid. 2c; AC.2004.0185 du 2 mai 2005 consid. 6d). La création d'un réseau de téléphonie mobile à l'intérieur de la zone à bâtir constitue une tâche de la Confédération au sens des art. 78 al. 2 Cst. et 2 al. 1 let. b LPN, dans la mesure où l'installation litigieuse est nécessaire pour assurer une couverture optimale d'un réseau de téléphonie mobile, exigence qui découle des art. 92 al. 2 Cst. et 1er al. 1 et 2 LTC (arrêts du TF 1A.202/2004 du 3 juin 2005; 1P.342/2005 du 20 octobre 2005 consid. 5.1). La recourante a au surplus démontré que l'implantation de son installation sur le mât de son concurrent ne lui permettait pas d'assurer la même couverture qu'avec l'emplacement projeté. Finalement, on notera que la commune d'Aubonne n'a pas adopté de planification négative ou positive lui permettant d'examiner des emplacements alternatifs. De même, elle ne s'est pas dotée d'une base légale l'autorisant à procéder à une balance complète des intérêts du lieu projeté. En conclusion, les arguments liés à la présence d'un nombre suffisant d'autres antennes dans la région ne sont pas pertinents et doivent être écartés. 6. L'autorité intimée ainsi que les opposants invoquent la violation de la clause d'esthétique de l'installation projetée. La Municipalité et les opposants invoquent l'enlaidissement du territoire communal et la dégradation de l'aspect des lieux de la commune d'Aubonne qui revête un caractère particulier de bourg. a) A teneur de l'art. 107 al. 1 du Règlement communal du 7 octobre 1980 sur le plan d'extension et la police des constructions (ci-après: RC), " la Municipalité prend toutes les mesures pour éviter l'enlaidissement du territoire communal". Cette disposition complète la règle générale exprimée à l'art. 86 de la loi du 4 décembre 1985 sur les constructions et

l'aménagement du territoire (LATC; RSV 700.11), selon laquelle 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 (al. 1); 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 (al. 2); les règlements communaux doivent contenir des dispositions en vue d'éviter l'enlaidissement des localités et de leurs abords (al. 3). Quant à l'art. 135 RC auquel l'autorité intimée se réfère, il dispose que les antennes de TV et autres installations analogues sont disposées de façon à ne pas dégrader l'aspect des lieux (al.1). Selon la jurisprudence, la municipalité dispose d'un large pouvoir d'appréciation en matière d'esthétique et d'intégration (ATF 115 Ia 114; 114 Ia 345; arrêts AC.2002.0195 du 17 février 2006; AC.2004.0102 du 6 avril 2005). Une interdiction de construire fondée sur l'art. 86 LATC 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 consid. 6c; arrêts AC.2008.0268 du 29 juin 2009 consid. 2c; AC.2007.0301 du 27 novembre 2008 consid. 8b; AC.2007.0100 du 26 novembre 2007). Il faut que l'utilisation des possibilités de construire réglementaires apparaisse déraisonnable et irrationnelle (ATF 115 Ia 114; 114 Ia 345; 101 Ia 213 consid. 6c; arrêts AC.2007.0301 et AC.2007.0100 précités). Le tribunal s'impose une certaine retenue dans l'examen de la question de l'esthétique, en ce sens qu'il ne substitue pas son propre pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité municipale, mais se borne à ne sanctionner que l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, la solution dépendant étroitement des circonstances locales (arrêts AC.2006.0097 du 13 mars 2007; AC.2007.0301 et AC.2007.0100 précités). L'intégration d'une construction ou d'une installation à l'environnement bâti doit être examinée sur la base de critères objectifs, 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 référence à des notions communément admises (arrêts AC.2009.0282 du 24 août 2010 consid. 5a; AC.2007.0301 et AC.2007.0100 précités). Face à une installation de téléphonie mobile, les clauses d'esthétiques doivent être examinées en tenant compte de l'environnement concret dans lequel s'implanterait la construction (arrêt du TF 1P.437/2006 du 16 janvier 2007 consid. 4). 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 (arrêt AC.2004.0185 du 2 mai 2005 consid. 7a). Si l'on ne peut nier qu'une antenne de communication présente nécessairement un aspect déplaisant, encore faut-il pour exclure son implantation qu'elle péjore de manière incontestable les qualités esthétiques d'un endroit donné (arrêt AC.2002.0067 du 20 juin 2006 consid. 5c; AC.2004.0276 du 30 juin 2005; AC.2004.0185 précité). b) En l'espèce, le projet litigieux concerne la création d'une fausse cheminée de 60 x 60 cm, d'une cabane en lambris située en l'entrée de l'immeuble abritant des cabines techniques ainsi que d'un caisson de 800x150 mm en lambris accueillant le chemin de câbles en façade. L'autorité intimée conteste principalement la hauteur de la fausse cheminée. Elle a toutefois produit un constat d'altitude faisant état du respect des normes de hauteurs communales. Si elle se détache au-dessus de la toiture, la fausse cheminée - venant compléter deux autres

préexistantes - ne modifie pas fondamentalement la perception des lieux. Le camouflage des antennes dans une fausse cheminée contribue donc à les intégrer au paysage et constitue ainsi une bonne solution architecturale pour la toiture d'un immeuble. Il est par ailleurs admis qu'une antenne puisse prendre place dans une zone villas (arrêt du TF 1C_18/2008 du 15 avril 2008) et a fortiori dans une zone d'habitation de moyenne densité. On se trouve à l'extérieur du bourg d'Aubonne et non pas dans un environnement bâti nécessitant une protection particulière (pour un exemple d'antenne admise dans un site protégé, voir arrêt du TF 1C_360/2009 du 3 août 2010; d'une installation de téléphonie mobile de 10 m de haut sur le toit d'un parking protégé au titre d'un inventaire fédéral - ISOS, voir arrêt du TF 1A.6/2007 du 6 septembre 2007; d'une antenne implantée sur une ferme ayant reçu la note 4 lors du recensement architectural du canton de Vaud, voir arrêt du TF 1C_13/2009 du 23 novembre 2009 consid. 3.4). La vision locale a permis au tribunal de constater que l'installation litigieuse est prévue dans un environnement déjà marqué par la présence de différentes installations et constructions. Depuis le site de l'Hôpital de la rue Trévelin, en contre-bas de l'immeuble devant accueillir l'installation projetée, entrent notamment dans le champ de vision de celui qui regarde en direction de l'emplacement litigieux, une station service et un garage. Quant à la vue des divers opposants de la rue Abraham Hermanjat, si l'on ne peut nier qu'une troisième cheminée présente un certain aspect visuel, on ne saurait admettre que le dérangement soit tel qu'il conduise à lui seul à l'admission du recours. Il apparaît que l'adjonction litigieuse ne représente pas une menace pour l'ensemble construit et que, dans un tel environnement, le projet n'aurait que peu d'impact sur le paysage. La municipalité a par conséquent abusé de son pouvoir d'appréciation en considérant que le projet ne pouvait être admis sous l'angle de l'esthétique et de l'intégration. 7. Les opposants font encore valoir que l'installation de téléphonie mobile dévalorisera les terrains alentours. A cause des antennes de téléphonie mobile, il se peut qu'objectivement les terrains et les habitations deviennent plus difficiles à vendre ou à louer et qu'une pression s'exerce sur les prix d'achat et les loyers. Des installations de téléphonie mobile même conformes au droit de l'environnement peuvent provoquer de tels effets indésirables, bien que pour l'instant on n'ait pas pu prouver qu'elles génèrent un risque pour la santé (ATF 133 II 321 consid. 4.3.4 in: JdT 2008 I p. 602, 669). On qualifie ces influences d'immissions idéelles; elles peuvent être limitées par la protection du droit civil (art. 684 du Code civil suisse du 10 décembre 1908 [ci-après: CC]) mais aussi par les prescriptions d'aménagement du territoire et de police des constructions, notamment par des mesures planification négative ou positive (cf. à ce sujet Benjamin Wittwer, op. cit., pp. 97 s.; Arnold Marti, Commentaire de l'arrêt 1A.280/2004 du 27 octobre 2005 in: ZBI 2006 p. 213). Cependant, le droit public ne protège pas les propriétaires contre les moins-values que peuvent entraîner pour leurs fonds la construction sur les parcelles voisines de bâtiments ou d'installations conformes à la réglementation (arrêts AC.2009.0282 précité consid. 7; AC. 2008.0112 du 11 août 2009 consid. 6a ; AC.2008.0081 du 2 juin 2009 consid. 6). L'atteinte à la garantie de propriété relève du droit civil dans le cadre duquel les possibilités d'indemnisation des voisins ou d'action en cessation du trouble (art. 928 CC) ne sont pas exclues (Antoine Eigenmann/Leila Roussianos, Les antennes de téléphonie mobile - aspects de droit privé, in: DC 2004 pp. 96 ss, p. 101). Elle n'est en revanche pas l'objet de la procédure d'autorisation de construire (arrêt du TF 1A.4/2007 du 25 juin 2007 consid. 5). Quant à une éventuelle atteinte à la liberté économique du praticien de médecine alternative empêché d'exercer son activité en raisons des ondes électromagnétiques, elle relève également du droit civil et ne s'aurait être examinée dans le cadre de l'octroi d'un permis de bâtir. Partant, le grief des

opposants est irrecevable. 8. Au vu des considérants qui précèdent, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. La cause est renvoyée à la Municipalité d'Aubonne pour octroi du permis de construire. L'autorité statue sur les frais et dépens (art. 91 LPA-VD applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Les frais sont supportés par la partie qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD). Lorsque plusieurs parties succombent, les frais sont répartis entre elles compte tenu notamment de leur intérêt à la procédure et du sort fait à leurs conclusions (art. 51 al. 1 LPA-VD). Les parties qui ont procédé en qualité de consorts répondent solidairement des frais mis à leur charge (art. 51 al. 2 LPA-VD). D'après la jurisprudence, lorsque la procédure met en présence, outre le recourant et l'autorité intimée, une ou plusieurs autres parties dont les intérêts sont opposés à ceux du recourant, c'est en principe à cette partie adverse déboutée, à l'exclusion de la collectivité publique dont la décision est annulée ou modifiée, d'assumer les frais et dépens (RDAF 1994 p. 324 et les arrêts ayant appliqué ce principe, en particulier les arrêts AC.2007.0256 du 24 décembre 2008 consid. 8 et AC.2005.0264 du 6 juin 2006 consid. 6, mais également les arrêts AC.2008.0104 du 15 juin 2009 consid. 11; AC.2007.0301 du 27 novembre 2008 consid. 13 et AC.2006.0163 du 19 octobre 2007 consid. 16). La règle n'est toutefois pas absolue. Si les circonstances le justifient, les frais peuvent être mis à charge de la commune (cf. pour exemples, les arrêts AC.2007.0081 du 16 juin 2008 consid. 5; AC.2004.0218 du 13 juin 2006 consid. 6; AC.2005.0095 du 29 novembre 2005 consid. 6; AC.2002.0092 du 1^{er} mars 2005 consid. 7). Tel est le cas lorsque les frais de procédure sont entraînés exclusivement par une erreur administrative (arrêt AC.2005.0264 précité) ou lorsque la municipalité se fait en quelque sorte le porte-parole des très nombreux opposants qui sont intervenus dans la procédure de mise à l'enquête (arrêt AC.2002.0067 du 20 juin 2006 consid. 8). Finalement, si l'équité l'exige, l'émolument peut être réparti entre la commune et les opposants (cf. pour exemple, arrêts AC.2008.0268 du 29 juin 2009 consid. 4; AC.2006.0119 du 21 février 2007 consid. 7; AC.2006.25 du 21 septembre 2006 consid. 7). Dans le cas présent, deux parties succombent. D'une part, il y a lieu d'admettre que la Municipalité d'Aubonne s'est faite le porte-parole des nombreux opposants, si bien qu'il paraît justifié de mettre à sa charge, pour moitié, l'émolument de justice arrêté à 3'000 (trois mille) francs. D'autre part, les opposants - qui ont par ailleurs été avertis que tout ou partie des frais pourraient être mis à leur charge en cas de rejet des conclusions - doivent également supporter la moitié de l'émolument de justice. Au surplus, il ne sera pas alloué de dépens à la société recourante, celle-ci ayant procédé par l'intermédiaire d'une collaboratrice de son département juridique (art. 55 al. 1 a contrario LPA-VD).

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