

VD_OMNI AC.2012.0030 vom 1. Juli 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-07-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2012.0030

FR: VD_OMNI AC.2012.0030 du 1 juillet 2013

IT: VD_OMNI AC.2012.0030 del 1 luglio 2013

Regeste

SWISSCOM (Suisse) SA/Service de l'environnement et de l'énergie, OFFICE FEDERAL DE LA COMMUNICATION, Municipalité de Lonay | Recommandations de l'OFEV et du METAS (Office fédéral de métrologie et d'accréditation) sur les mesures des stations de base pour téléphonies mobiles de 2002 (GSM) et projet de recommandations de l'OFEV et du METAS sur les mesures des stations de base pour téléphonies mobiles de 2003 (UMTS-SSD). Les recommandations distinguent les mesures de réception, qui servent à vérifier si les pronostics résultant de la fiche de données spécifiques (conditions de l'autorisation) sont respectés, et les mesures de contrôle. La mesure de réception retient la valeur qui correspond à la valeur effective mesurée lors du contrôle, et qui est ensuite extrapolée à la puissance maximale autorisée, alors que la mesure de contrôle retient la simple valeur mesurée dans des conditions réelles d'exploitation. La mesure effectuée par le SEVEN à la suite de laquelle un abaissement de la puissance de l'installation a été ordonné, n'est pas une simple mesure de contrôle, mais une deuxième mesure de réception. Le dépassement de la valeur limite constatée s'élève à plus de 34%. Ce résultat doit être apprécié sans tenir compte de la marge d'incertitude de 40% environ, s'agissant d'une mesure de réception et non d'une simple mesure de contrôle; le dépassement est relativement important et justifie une correction de la puissance de l'installation permettant ainsi le respect des valeurs limites. Recours au TF admis par l'arrêt 1C_653/2013 du 12 août 2014

Erwägungen

E. 1

LPE – qui concrétise le principe de prévention formulé à l'art. 1er LPE - dispose que les pollutions atmosphériques et les bruits doivent être limités par des mesures prises à la source, étant précisé que l'on s'efforcera de réduire à titre préventif et assez tôt les atteintes qui pourraient devenir nuisibles (art. 1er al. 2 LPE). Indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation, pour autant que ce soit économiquement supportable (1ère étape de limitation des émissions : art. 11 al. 2 LPE). Mais s'il appert ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard à la charge actuelle de l'environnement, restent nuisibles ou incommodes malgré les mesures de limitation prises à la source conformément à l'art. 11 al. 2 LPE, les émissions seront limitées plus sévèrement. Ainsi, la loi fédérale sur la protection de l'environnement prévoit, pour la limitation des émissions, un concept d'action à deux niveaux (sur le concept de limitation des émissions en deux étapes, voir ATF 128 II 378 consid. 6.2 p. 384, voir aussi les ATF 119 Ib 480 consid. 5a, 118 Ib 26 consid. 5d ainsi que l'ATF 1A.45/2006 du 10 janvier 2007). c) Les mesures que les autorités compétentes sont appelées à prendre, en vue de

limiter les émissions dans la première étape de limitation, conformément à l'art. 11 al. 2 LPE, sont énumérées - de façon exhaustive, pour celles qui sont fondées directement sur la loi fédérale sur la protection de l'environnement (ATF 120 Ib 436, cons. 2a/aa; 119 Ib 480 cons. 5a) - à l'art. 12 LPE; cette disposition prévoit notamment l'application des valeurs limites d'émissions (art. 12 al. 1 let. a LPE), des prescriptions en matière de construction ou d'équipement (art. 12 al. 1 let. b LPE) ou des prescriptions en matière de trafic ou d'exploitation (art. 12 al. 1 let. c LPE); par ailleurs, l'art. 12 al. 2 LPE renvoie aux ordonnances du Conseil fédéral ou, pour les cas que celles-ci n'ont pas visés, aux décisions fondées directement sur cette loi fédérale. Les prescriptions des art. 11 et ss LPE sur la limitation des émissions doivent être appliquées à l'occasion de la planification et de la construction de nouvelles installations, par quoi on entend notamment les bâtiments, les voies de communications, ainsi que d'autres ouvrages fixes (art. 7 al. 7 LPE), sans égard au fait qu'elles soient de nature publique ou privée. Ces règles s'appliquent aussi aux installations existantes qui, lorsqu'elles ne satisfont pas aux prescriptions sur la protection de l'environnement, doivent en principe être assainies (art. 16 al. 1 LPE).

E. 2

Pour vérifier si la valeur limite de l'installation, au sens de l'annexe 1, n'est pas dépassée, elle procède ou fait procéder à des mesures ou à des calculs, ou elle se base sur des données provenant de tiers. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) 1 recommande des méthodes de mesure et de calcul appropriées. (...) » L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) ainsi que l'Office fédéral de métrologie et d'accréditation (METAS) ont établi en 2002 des recommandations sur les mesures des stations de base pour téléphonies mobiles (GSM). Les mêmes offices fédéraux ont ensuite élaboré un projet de recommandation sur les mesures des stations de base pour téléphonies mobiles (UMST-SDD) du 17 septembre 2003. Ces recommandations concernent les mesures de réception des installations qui sont effectuées à la demande de l'autorité chaque fois que la charge du rayonnement non ionisant atteint, selon le pronostic, au moins 80 % de la valeur limite de l'installation. Selon les recommandations, la mesure de réception sert à vérifier officiellement si la valeur limite de l'installation est respectée lorsque l'installation fonctionne dans le mode d'exploitation déterminant. Les recommandations précisent encore que les mesures de réception peuvent être ultérieurement complétées par des mesures de contrôles. Celles-ci ont alors un autre objectif et livrent une autre conclusion que les mesures de réception, lesquelles permettent de constater si la valeur limite de l'installation est respectée dans les conditions les moins favorables admises par l'autorisation. La mesure de contrôle permet en revanche de constater la charge du rayonnement non ionisant dans les conditions réelles d'exploitation de l'installation. c) Les recommandations précisent que les exigences de l'ORNI applicables aux stations de base (GSM et UMTS) se trouvent au ch. 6 de l'annexe 1 de l'ORNI, prévoyant que la valeur limite pour les installations qui émettent à la fois dans la gamme de fréquence de 900 MHz (GSM) ainsi que dans la gamme de fréquence de 1800 MHz (UMTS) s'élève à 5.0 V/m. Les recommandations précisent que le mode d'exploitation déterminant pour la mesure de contrôle - qui inclut le transfert maximal de communications vocales et de données au maximum de la puissance d'émission - est plutôt rarement en fonction; la mesure est donc en général effectuée dans les modes d'exploitation effectifs de l'installation pour être ensuite extrapolée au mode d'exploitation déterminant; elle est alors désignée: « valeur d'appréciation ». La valeur limite doit alors être respectée dans les lieux à utilisation sensibles au bruit au (LUS) tels qu'ils sont définis à l'art. 3 al. 3 ORI, à savoir: «(...) a. les locaux situés à l'intérieur d'un bâtiment dans lesquels des personnes séjournent

régulièrement durant une période prolongée; b. les places de jeux publiques ou privées, définies dans un plan d'aménagement; c. les parties de terrains non bâtis sur lesquelles des activités au sens des let. a et b sont permises. ». Les recommandations précisent que le rayonnement varie nettement d'un endroit à l'autre dans les locaux à utilisation sensible. C'est pourquoi l'évaluation du rayonnement non ionisant est fondée sur l'intensité locale maximum subie dans le lieu déterminé. La recommandation apporte encore la précision suivante : "Les mesures sont toujours entachées d'une incertitude qui s'avère notable dans le cas du rayonnement de la téléphonie mobile. La charge réelle peut donc être supérieure ou inférieure à la valeur mesurée. La valeur la plus probable est toutefois celle qui est affichée par l'appareil de mesure. Elle constitue le fondement de l'évaluation du RNI; l'incertitude de mesures n'est ni ajoutée, ni soustraite. (...) " Le chapitre 4 des recommandations concerne les exigences à respecter pour réaliser les mesures de réception. Ces exigences concernent notamment les entreprises et personnes agréées effectuant les mesures, les renseignements à fournir par le mandataire et l'opérateur du réseau, l'emplacement et le moment des mesures, les méthodes de mesures ainsi que la manière de déterminer l'incertitude et l'étalonnage. Des exigences sont aussi données concernant l'élaboration du rapport de mesure.

E. 3

a) En l'espèce, la fiche de données spécifiques au site qui a été remise au SEVEN en 2007 pour la modification de la station de téléphonie mobile existante mentionnait pour le LUS 5 une intensité du champ électrique de l'installation de 4.82 V/m. Lors de la mesure de réception réalisée par l'entreprise ENKOM Investis AG en 2010, la valeur d'appréciation pour le LUS 5 était mesurée à 6.11 V/m. Pour cette raison notamment, une réduction de puissance de deux des antennes UMST (cellules 1G et 2G) a été proposée afin de tendre vers une valeur d'appréciation de 4.95 V/m pour le LUS

E. 5

Le SEVEN a autorisé le 30 juin 2010 la réduction de la puissance d'émissions des deux antennes UMTS (cellule 1G et cellule 2G) et acceptait ainsi la nouvelle fiche de données spécifiques de l'installation du 10 juin 2010 élaborée à la suite de la mesure de réception. b) Le SEVEN a ordonné, à la fin de l'année 2011, une nouvelle mesure réalisée par l'entreprise Schaffner EMV AG à Luterbach. La mesure effectuée par l'entreprise accréditée répond à tous les critères du chapitre 4 des recommandations pour les mesures de réception; il s'agit des exigences applicables à l'emplacement et au moment de la mesure, ainsi que celles concernant les méthodes de mesure et l'incertitude des mesures et l'étalonnage et celles concernant la rédaction du rapport de mesure. Il ressort des déterminations de l'OFEV du 6 juillet 2012 que chaque mesure qui remplit les critères applicables à une mesure de réception doit être considérée comme telle quelque soit la date à laquelle elle est effectuée. Cela s'explique par le fait que la mesure de réception retient la valeur d'appréciation qui correspond à la valeur effective mesurée extrapolée à la puissance maximale autorisée et non pas la simple valeur mesurée dans les conditions réelles d'exploitation de l'installation à l'occasion d'un simple contrôle. Contrairement à ce que soutient la société recourante, les mesures réalisées par l'entreprise Schaffner EMV AG en décembre 2011 ne sont pas des mesures de contrôle mais bien une mesure de réception ce que confirme l'avis de l'OFEV du

E. 6

juillet 2012. Il résulte de la mesure de réception réalisée par l'entreprise Schaffner EMV AG que la valeur d'appréciation au LUS 5 s'élève à 6.74 V/m et dépasse ainsi de 1.74 V/m la valeur limite de l'installation de 5.0 V/m définie par le ch. 64 de l'annexe 1 à l'ORNI. c) L'OFEV rappelle que selon la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant la limitation préventive des émissions, il faut se fonder sur la valeur mesurée, sans ajouter ou déduire l'incertitude de mesure (ATF 1C_132/2007, consid. 4.4, 4.6), car l'incertitude de mesure n'est pas en elle-même une erreur de mesure qui justifierait un ajustement du résultat de la mesure. Selon l'OFEV, la non prise en considération de l'incertitude de mesure lors de la mesure de réception signifie que l'intensité du champ électrique effective à l'emplacement de la mesure, dans le mode d'exploitation déterminant, se situe avec une probabilité de 50 % au-dessous respectivement au-dessus de la valeur d'appréciation qui résulte d'une mesure unique. Ainsi, s'il résulte de la première mesure de réception une valeur d'appréciation juste en-dessous de la valeur limite, la prochaine mesure de réception pourrait donner un dépassement de la valeur limite avec une probabilité de 50 % sans que la situation d'immissions ait en fait changé. L'OFEV arrive ainsi à la conclusion que le seul fait qu'une deuxième mesure de réception ait donné une valeur d'appréciation au-dessus de la valeur limite ne justifie pas encore d'ordonner des adaptations de l'installation. Selon l'OFEV, de petites différences entre les résultats de différentes mesures ne peuvent représenter que des fluctuations statistiques dues à l'incertitude de mesures sans que les émissions aient en fait changé. Imposer une modification ou un assainissement de l'installation ne serait alors objectivement pas justifié. En revanche, plus les différences constatées entre les résultats des mesures sont grandes, plus il est probable qu'une différence effective des immisions en soit la base. Pour pouvoir déterminer la limite entre les fluctuations aléatoires liées à l'incertitude méthodologique et un réel changement des émissions, il faut que les incertitudes de mesures des deux mesures de réception soient mises en rapport l'une avec l'autre. Selon l'OFEV, la certitude statistique que le Tribunal fédéral considère comme suffisante pour démontrer le respect de la valeur limite lors de la première mesure de réception doit servir de guide lors d'autres mesures de réception ultérieures. d) En l'espèce le tribunal constate que la première mesure de réception de l'installation relevait une valeur d'appréciation de 6.11 V/m pour le LUS 5 et que seule une extrapolation de cette mesure avec une réduction de la puissance de deux des antennes UMTS de l'installation permettrait d'admettre une valeur d'appréciation à 4.95 V/m. La deuxième mesure de réception pour le même LUS 5, après que l'opérateur ait procédé à une réduction de puissance, s'élève encore à 6.74 V/m et dépasse de plus de 34 % la valeur limite d'immission. Comme le relève l'OFEV dans ses déterminations du 6 juillet 2012, pour apprécier la seconde mesure de réception, il faut de se référer également aux critères retenus par le Tribunal fédéral selon lesquels il convient de se fonder sur la valeur mesurée sans ajouter ou déduire la proportion liée à l'incertitude de la mesure. La valeur d'appréciation mesurée lors de la première mesure de réception s'élevait à 6.11 V/m et la nouvelle valeur retenue pour admettre le respect de la valeur limite d'immission résulte d'une extrapolation par une réduction de la puissance de deux des antennes UMTS et pas d'une mesure effective. Même si, comme le soutient l'opérateur, une hypothétique succession de mesures atteindraient une fois ou l'autre la partie supérieure de l'intervalle d'incertitude donc une valeur ~40% en dessus de la moyenne statistique, ayant pour conséquence la nécessité d'une réduction d'autant de la puissance rayonnée de l'installation, le tribunal doit considérer la seconde mesure de l'entreprise Schaffner EMV AG comme une nouvelle mesure de réception qui a constaté pour le même LUS un dépassement de la valeur limite d'immissions et partant se fonder sur

la valeur mesurée sans ajouter ou déduire la proportion liée à l'incertitude de la mesure. La situation serait différente avec les seules mesures de contrôle, car la probabilité d'une mesure se situant au dessus de la moyenne statistique est réelle; mais en l'espèce, comme l'a relevé l'OFEV, on n'est pas en présence d'une mesure de contrôle mais d'une deuxième mesure de réception avec une puissance réduite de l'installation et qui relève encore une différence importante par rapport à la valeur limite et au pronostic ou à la prédiction résultant de la nouvelle fiche de données spécifiques élaborée après la première mesure de réception et ratifiée par le SEVEN. C'est donc à juste titre que le SEVEN a demandé dans la décision attaquée du 6 janvier 2012 de corriger la puissance de l'installation de manière à permettre le respect de la valeur limite de l'installation pour l'ensemble du voisinage de la station de base sise à la route de Denges 2 à Lonay. 4. Il résulte ainsi des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée maintenue. Au vu de ce résultat, les frais de justice, arrêtés à 1'500 (mille cinq cents) francs seront mis à la charge de la société recourante, qui n'a pas droit à l'allocation de dépens (voir art. 49 al. 1 et 55 al. 1 LPA-VD).

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