

VD_OMNI AC.2022.0165 vom 9. August 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-08-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0165

FR: VD_OMNI AC.2022.0165 du 9 août 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0165 del 9 agosto 2023

Regeste

A. _____ à Z. _____ et AA. _____ à A.Y. _____ c/Municipalité d'Oron, DGE et A.Z. _____ | Recours dirigé contre un permis de construire pour une installation de téléphonie mobile (sans antennes adaptatives). Pas besoin d'une planification spéciale (c. 2a/aa); pas lieu de contrôler à titre préjudiciel la légalité de l'ORNI (c. 2b/bb). Rejet des griefs tirés du droit fédéral de la protection de l'environnement (c. 3): principe de prévention, respect de la VLIInst, système AQ. Implantation de l'installation pas critiquable (c. 4): pas d'atteinte à la forêt, ni d'empiètement sur l'espace réservé aux eaux (ERE). Clause d'esthétique (c. 5). Rejet du recours et confirmation de la décision attaquée.

Erwägungen

E. 1

La décision par laquelle une municipalité lève les oppositions à un projet de construction peut faire l'objet d'un recours de droit administratif auprès du Tribunal cantonal au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Le présent recours a été déposé en temps utile et il respecte les exigences légales de motivation (art. 95 LPA-VD et art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). La qualité pour recourir est définie à l'art. 75 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD): elle est reconnue à toute personne ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente, qui est atteinte par la décision et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 75 let. a LPA-VD). Lorsque la contestation porte sur le permis de construire une installation de téléphonie mobile, la jurisprudence fédérale reconnaît la qualité pour recourir au propriétaire d'un immeuble voisin lorsqu'il est exposé à un rayonnement d'au moins 10% de la valeur limite de l'installation (ATF 133 II 409 consid. 1.3.1, 128 II 168). Ces critères doivent être appliqués dans le cadre de l'art. 75 LPA-VD (CDAP AC.2019.0069 du 24 juillet 2020 consid. 1); c'est en fonction de cela que la fiche de données a évalué à 1534 mètres la distance maximale pour pouvoir former opposition. Comme cela a été indiqué plus haut, deux recourants sont effectivement propriétaires de bâtiments d'habitation dans ce rayon, et même à 150 m de l'emplacement litigieux; comme ils ont formé opposition durant l'enquête publique, ils remplissent les conditions de l'art. 75 let. a LPA-VD. Il y a donc lieu d'entrer en matière, sans qu'il soit nécessaire d'examiner la situation des autres recourants; leur qualité pour agir peut demeurer indéterminée.

E. 2

Les recourants présentent de longs développements sur les prétendues lacunes juridiques dans le déploiement de la technologie 5G pour la téléphonie mobile en Suisse, tout en invoquant les principes de la légalité et de la séparation des pouvoirs. En substance, ils reprochent au législateur fédéral d'avoir renoncé à adopter un cadre légal minimal pour ce projet des opérateurs, et au Conseil fédéral d'avoir excédé ses compétences en décidant

d'adapter ponctuellement l'ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI; RS 814.710). Ils se plaignent par ailleurs d'une violation de l'obligation de planifier au niveau cantonal, en se référant aux art. 2, 8 al. 2 et 14 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700); ils ajoutent qu'une planification fédérale, sous la forme d'un plan sectoriel (cf. art. 13 LAT) aurait aussi pu être décidée. Ils affirment que la mise en place d'un équipement ou d'une activité telle que l'installation de plus de 26'000 antennes de téléphonie mobile 5G, ou en d'autres termes le déploiement complet de la technologie 5G en Suisse à pleine puissance, ne peut échapper au processus de planification directrice; à tout le moins, une planification communale ou intercommunale en matière d'affectation du sol serait indispensable, afin d'éviter la prolifération des antennes et l'absence de coordination entre les opérateurs.

a) aa) L'obligation d'aménager le territoire résulte de l'art. 2 LAT; cette norme charge les collectivités publiques d'établir des plans d'aménagement, en veillant à les faire concorder, pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire (al. 1). Cette obligation s'applique sous réserve du principe de la proportionnalité. Il est possible de ne pas établir de plan d'aménagement si et dans la mesure où l'activité à incidence spatiale peut être exécutée conformément à l'objectif visé et de manière tout à fait coordonnée sans qu'une telle planification soit nécessaire (cf. Tschannen, Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, Art. 2 n o 22). La jurisprudence constante considère, contrairement à ce que soutiennent les recourants, que les installations de téléphonie mobile ne sont pas soumises à une obligation de planifier (ATF 142 II 26 consid. 4.2; TF 1C_694/2021 du 3 mai 2023 consid. 7.2; 1C_693/2021 du 3 mai 2023 consid. 8.2). C'est en effet aux opérateurs de téléphonie mobile qu'il appartient de planifier leur propre réseau et de déterminer l'emplacement des antennes nécessaires. Les effets qui en découlent sur l'aménagement du territoire – pour autant que les valeurs limites fixées par l'ORNI soient respectées – ne sont pas suffisamment importants pour imposer une adaptation de la planification (TF 1C_694/2021 précité consid. 7.2; 1C_693/2021 précité consid. 8.2). Une telle planification est certes possible, mais doit respecter notamment l'obligation de couverture telle qu'elle résulte du droit fédéral (ATF 141 II 245 consid. 7.1). Une obligation de planifier, dont les recourants ne précisent d'ailleurs pas les modalités concrètes, ne saurait par conséquent être retenue.

bb) Les recourants font encore valoir que la construction de l'installation litigieuse sur la parcelle n o 8074 est dépourvue d'intérêt public, le besoin de couverture du réseau dans ce périmètre n'étant, selon eux, pas démontré. Il ressort des sites de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), de l'Office fédéral de la communication (OFCOM) et de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) que le volume de données transportées par les réseaux de téléphonie mobile a sensiblement augmenté ces dernières années, et qu'il progresse encore. Selon l'évolution qui a pu être observée et celle qui est attendue, ce volume double tous les 18 mois environ. Le nombre croissant d'appareils et de capteurs connectés (Internet des objets ou " Internet of Things ") devrait encore accentuer cette tendance. À moyen terme, les technologies 3G et 4G ne pourront plus absorber à elles seules le trafic des données mobiles. En outre, le réseau de téléphonie mobile contribue de manière essentielle à la fourniture d'un accès à internet rapide, en particulier dans les régions reculées où la couverture du réseau n'est pas suffisante (cf. www.5g-info.ch, Pourquoi la Suisse a-t-elle besoin de la 5G?). En tant qu'il vise à assurer aux particuliers des services de télécommunications efficaces, y compris en zone rurale, le projet litigieux poursuit manifestement un but d'intérêt public. L'argument des recourants n'est ainsi pas pertinent. Ils ne démontrent à ce propos pas que les autres

intérêts publics qu'ils mettent en évidence (notamment la protection de la faune et de la flore) l'emporteraient sur celui-ci. Les griefs que les recourants tirent de la LAT sont ainsi mal fondés. b) Les recourants estiment que la réglementation du droit fédéral sur les installations de téléphonie mobile est inadaptée. En particulier, les modifications successives de l'ORNI par le Conseil fédéral échapperaient au contrôle démocratique, ce qui constituerait également, selon eux, une violation du principe de la séparation des pouvoirs.

aa) La loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), qui a pour but de protéger les hommes, notamment, contre les atteintes nuisibles et incommodes (art. 1 al. 1 LPE), règle la protection contre le rayonnement non ionisant (voir la définition des atteintes à l'art. 7 al. 1 LPE). Selon la clause de délégation de l'art. 12 al. 2 LPE, les limitations d'émissions pour le rayonnement figurent dans une ordonnance du Conseil fédéral, c'est-à-dire l'ORNI. Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, si une nouvelle station émettrice d'un réseau de téléphonie mobile cellulaire est exploitée en observant les valeurs limites fixées par le Conseil fédéral dans l'ORNI, les principes de la loi fédérale en matière de limitation des émissions, tels qu'ils sont énoncés à l'art. 11 LPE, sont respectés (cf. ATF 133 II 64 consid. 5.2, 126 II 399; TF 1C_296/2022 précité consid. 2.1; 1C_703/2020 du 13 octobre 2022 consid. 8, 1C_399/2021 du 30 juin 2022 consid. 3.1, 1C_518/2018 du 14 avril 2020 consid. 5.1; à propos du caractère exhaustif de la législation fédérale dans ce domaine, cf. encore ATF 138 II 173 consid. 5.1, 133 II 321 consid. 4.3.4). Etant donné que les valeurs limites de l'ORNI, ainsi que les règles sur la façon de déterminer si elles sont respectées, ont été reconnues conformes à la LPE, le Tribunal cantonal est en principe tenu d'appliquer ces normes, sans pouvoir contrôler leur constitutionnalité (au regard des garanties de la Constitution fédérale [Cst.; RS 101] ou de celles, équivalentes, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [CEDH; RS 0.101]). L'obligation d'appliquer les lois fédérales résulte de l'art. 190 Cst., cette norme constitutionnelle ayant pour effet indirect d'imposer aux tribunaux cantonaux d'appliquer l'ORNI, qui est une ordonnance fédérale dépendante (cf. arrêt CDAP AC.2022.0009 du 17 janvier 2023 consid. 7a et les références). Le principe rappelé ci-dessus n'exclut cependant pas, à certaines conditions, un contrôle préjudiciel de la légalité d'une ordonnance fondée sur la LPE. La jurisprudence reconnaît aux tribunaux la possibilité de vérifier si le Conseil fédéral s'en est tenu aux limites que la loi a fixées à son activité réglementaire. Lorsque la loi laisse au Conseil fédéral une grande marge d'appréciation quant au contenu de la réglementation, ce choix lie l'autorité judiciaire qui ne saurait substituer sa propre appréciation à celle du gouvernement; elle doit simplement contrôler que la solution choisie n'outrepasse pas manifestement les limites de la délégation législative, et qu'elle n'est pas pour d'autres motifs contraire à la loi ou à la Constitution (cf. ATF 126 II 480 consid. 4a; 118 Ib 367 consid. 4 et les arrêts cités).

bb) En l'occurrence, les recourants critiquent, notamment sous l'angle du principe de la légalité, les modifications de l'ORNI décidées par le Conseil fédéral à partir de 2019 en relation avec l'introduction de la technologie 5G. La première modification, du 17 avril 2019 (RO 2019 1491; entrée en vigueur le 1^{er} juin 2019), a en substance pour objet d'inscrire dans l'ordonnance un principe d'évaluation des antennes adaptatives (cf. nouveaux ch. 62 et 63 de l'annexe 1 ORNI; il s'agit de tenir compte des différentes incidences spatiales possibles des diagrammes d'antenne lors de la définition du mode d'exploitation déterminant pour l'évaluation du rayonnement alentour – voir le Rapport explicatif de l'OFEV concernant cette modification de l'ORNI, du 17 avril 2019, ch. 4.4). La seconde modification, du 17 décembre 2021 (RO 2021 901; entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022), entraîne une révision plus substantielle du

texte des ch. 62 et 63 de l'annexe 1 ORNI, en ajoutant un facteur de correction (K AA); ce dernier permet d'éviter que les antennes adaptatives soient évaluées plus sévèrement que les antennes conventionnelles, tout en maintenant le niveau de protection existant. Ces modifications se rapportent au fonctionnement et au mode d'exploitation des antennes adaptatives: or, l'installation projetée n'en comporte aucune. L'argumentation des recourants sur le caractère prétendument inadapté de la réglementation du droit fédéral se réfère à des installations de téléphonie mobile qui ne correspondent pas à la construction litigieuse. Il n'y a ainsi pas lieu de l'examiner, car elle n'est pas pertinente. On relèvera toutefois que l'ORNI n'est pas liée à une technologie particulière, mais qu'elle s'applique aussi bien à la technologie de téléphonie mobile de type 2G (GSM), 3G (UMTS), 4G (LTE) ou 5G (New Radio). Les prévisions calculées dans le cadre de la procédure d'autorisation sont neutres sur le plan technologique: ainsi, si les valeurs limites fixées dans l'ORNI varient en fonction de la fréquence de rayonnement, elles ne dépendent pas de la technologie mobile et s'appliquent indépendamment du fait qu'il s'agisse de la 2G, 3G, 4G ou 5G (cf. explications de l'OFEV du 23 février 2021 concernant les antennes adaptatives et leur évaluation selon l'ORNI, ch. 2.1 et 3.2; cf. ég. l'arrêt de principe TF 1C_100/2021 du 14 février 2023 consid. 4, destiné à la publication aux ATF, qui examine ces questions de manière détaillée). La CDAP, tenue d'appliquer l'ORNI (cf. art. 190 Cst.), ne voit aucun motif de procéder à un contrôle préjudiciel de sa légalité. Les modifications susmentionnées de cette ordonnance sont expliquées de manière détaillée dans plusieurs publications de l'administration fédérale. L'art. 12 LPE laisse au Conseil fédéral une grande marge d'appréciation quant au contenu de l'ORNI, s'agissant de l'évaluation et de la limitation des émissions (rayonnement) des stations émettrices pour téléphonie mobile. Cette appréciation résulte de l'analyse de données techniques ou scientifiques. Or, on ne voit pas quels éléments relatifs au fonctionnement des antennes (adaptatives ou conventionnelles) auraient été omis ou mal appréciés lorsque le Conseil fédéral a modifié l'ORNI en 2019 et en 2021. L'ORNI respecte la délégation législative et ne viole pas le droit supérieur, de sorte que la conformité de l'installation litigieuse aux règles du droit fédéral de la protection de l'environnement doit être contrôlée au regard des dispositions actuellement en vigueur (CDAP AC.2022.0307 du 8 mars 2023 consid. 4e)

E. 3

mai 2023 consid. 4.1). Les recourants font en outre valoir en vain que la réglementation de la LPE violerait le principe de précaution qu'ils déduisent de l'art. 74 al. 2 Cst. – pour autant au demeurant qu'il s'agisse d'un principe constitutionnel directement applicable (cf. Favre, in: Commentaire romand de la Constitution fédérale, Bâle 2021, n o 27 ad art. 74). La VLInst fixée par le Conseil fédéral (5,0 V/m) n'a pas à être discutée dans un cas d'application. Selon la jurisprudence constante, développée depuis plusieurs années en relation avec les installations de téléphonie mobile et encore confirmée après l'introduction en Suisse des antennes adaptatives, il faut retenir que vu la marge de manœuvre dont dispose le Conseil fédéral s'agissant de l'établissement des valeurs limites, seuls de solides éléments démontrant de nouvelles connaissances fondées scientifiquement justifieraient de remettre en cause les valeurs fixées dans l'ORNI; en l'état actuel de la science, il n'existe pas d'indices selon lesquels ces valeurs limites devraient être modifiées (cf. ATF 126 II 299 consid. 4; TF 1C_100/2021 précité consid. 5.3.2; 1C_693/2021 du 3 mai 2023 consid. 5). Le Tribunal fédéral laisse en définitive à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) le soin de suivre de près la recherche sur les effets sanitaires des rayonnements non ionisants de haute fréquence; il examine les rapports de synthèse établis dans le monde entier par des

groupes d'experts internationaux et des autorités spécialisées, et examine en détail la pertinence de ces évaluations sur la fixation des valeurs limites de l'ORNI (TF 1C_694/2021 précité consid. 5.1.1); or, aucun document de cet office ne relativise la pertinence ni le caractère toujours actuel desdites valeurs (cf. TF 1C_100/2021 précité consid. 5.5; 1C_375/2020 du

E. 5

Les recourants se prévalent enfin de la clause d'esthétique, en alléguant que la construction nuirait aux qualités esthétiques de la zone concernée. a) aa) L'art. 86 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), règle générale en matière d'esthétique et d'intégration des constructions, dispose que 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). Les art. 16 s. RPGA de l'ancienne commune des Tavernes, relatifs à l'intégration et à l'esthétique des constructions, n'ont pas d'autre portée que celle de l'art. 86 LATC. bb) Les installations de téléphonie mobile peuvent être soumises aux dispositions cantonales ou communales d'esthétique ou d'intégration (ATF 141 II 245 consid. 4.1). Ces normes doivent toutefois être appliquées dans les limites du droit supérieur, en particulier du droit fédéral de l'environnement d'une part et des télécommunications d'autre part: elles ne peuvent notamment pas violer les intérêts publics que consacre la législation sur les télécommunications et doivent tenir compte de l'intérêt à disposer d'un réseau de téléphonie mobile de bonne qualité et d'une concurrence efficace entre les fournisseurs de téléphonie mobile (TF 1C_371/2020 du 9 février 2021 consid. 3.2; 1C_318/2011 du 8 novembre 2011 consid. 2). En particulier, l'application des normes d'esthétique ou de protection des sites ne peut rendre impossible ou compliquer à l'excès la réalisation de l'obligation de couverture qui incombe à l'opérateur en vertu du droit fédéral (art. 1 LTC; ATF 141 II 245 consid. 7.1 et 7.8; 138 II 173 consid. 6.3; TF 1C_371/2020 précité consid. 3.2). Une intervention de l'autorité communale ou cantonale sur la base de l'art. 86 LATC ou de dispositions communales de portée analogue doit se justifier par un intérêt public prépondérant, tel que la protection d'un site ou d'un ensemble de bâtiments présentant des qualités esthétiques remarquables (ATF 101 Ia 213 consid. 6c; TF 1C_465/2010 du 31 mai 2011 consid. 3.3). En retenant qu'une interdiction de construire fondée sur la clause d'esthétique doit se justifier par un intérêt public prépondérant, la jurisprudence exige une pesée des intérêts soigneuse, la décision devant se fonder sur des critères objectifs et systématiques, 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. L'autorité communale qui se prononce sur ces questions en interprétant son règlement en matière de police des constructions et en appréciant les circonstances locales, bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'autorité cantonale de recours contrôle avec retenue (cf. art. 2 al. 3 LAT), mais l'autorité de recours doit sanctionner l'appréciation communale lorsque celle-ci contrevient au droit supérieur. Selon la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict. Il incombe à l'autorité cantonale de recours

d'intervenir non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par la commune est insoutenable, mais aussi lorsqu'elle paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale (ATF 146 II 367 consid. 3.1.4, ATF 145 I 52 consid. 3.6; CDAP AC.2020.0276 du 18 mars 2021 consid. 2d). Aussi, si l'on ne peut nier qu'une antenne de téléphonie mobile présente nécessairement un aspect visuel déplaisant, encore faut-il, pour exclure son implantation, qu'elle péjore de manière incontestable les qualités esthétiques d'un endroit donné (TF 1C_465/2010 précité consid. 3.3; CDAP AC.2022.0249 du 10 mai 2023 consid. 2c/aa; AC.2022.0231 du 28 février 2023 consid. 5a/bb). b) En l'occurrence, l'endroit retenu pour l'installation des futures antennes ne présente pas de caractéristiques exceptionnelles méritant spécialement d'être protégées. La parcelle n° 8074, affectée en zone de constructions d'utilité publique, supporte un cimetière et un point de collecte de déchets ménagers. Elle est bordée, au nord, par la route de Forel et, à l'ouest, par un cordon boisé planté le long du Grenet. Ces lieux ne sauraient être qualifiés de "sensibles", et la commune ne les considère à l'évidence pas comme tels: il s'agit d'un endroit en lisière de forêt qui a certes des qualités naturelles ou paysagères, mais qui ne se distingue pas des nombreux autres endroits comparables dans le Gros-de-Vaud ou le Jorat. Somme toute, le choix d'implanter les antennes à cet endroit paraît au contraire judicieux: comme l'a souligné la DGE, la parcelle n° 8074 est facilement accessible. Elle est en outre affectée en zone d'utilité publique (elle est donc constructible), tout en étant située à une certaine distance des premières habitations alentour (à environ 150 mètres de l'installation). Le cordon boisé offre en outre un arrière-plan, qui atténue considérablement l'impact visuel de l'antenne: l'on ne peut ainsi pas dire que l'installation litigieuse tranche avec un paysage dont elle péjorerait de manière incontestable les qualités. Il s'ensuit que, mal fondé, le grief doit être rejeté. c) Les pièces du dossier et les données cartographiques disponibles sur les sites internet officiels étant suffisantes, il n'y a pas lieu de compléter l'administration des preuves par une inspection locale.

E. 6

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours, entièrement mal fondé, doit être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité. Les frais judiciaires sont mis à la charge des recourants, qui succombent (art. 49 al. 1 LPA-VD). Ceux-ci supporteront également une indemnité de dépens en faveur de la Commune d'Oron et de l'opérateur, tous deux représentés par des mandataires professionnels (art. 55 al. 1 LPA-VD).

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