Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.100/2006 /col

Arrêt du 2 octobre 2006
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président, Aemisegger, Aeschlimann, Fonjallaz et Eusebio.
Greffier: M. Jomini.

Parties
les époux A._____,
recourants,

contre

Orange Communications SA, représentée
par Me Minh Son Nguyen, avocat,
intimée,
Chemins de fer fédéraux suisses, Direction du domaine CFF, case postale 345, 1001 Lausanne,
partie intéressée,
Municipalité de Grandvaux, 1091 Grandvaux,
Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud, Service de l'aménagement du territoire, place de la Riponne 10,
1014 Lausanne,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
autorisation de construire, installation de téléphonie mobile,
recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 22 mars 2006.

Faits:
A.
Orange Communications S.A. (ci-après: Orange) a adressé le 14 septembre 2001 à la Municipalité de la commune de Grandvaux (ci-après: la municipalité) une demande d'autorisation de construire en vue d'installer sur un "mât sur voies CFF" une installation de téléphonie mobile (installation combinée GSM et UMTS, deux antennes et deux armoires techniques). Ce mât ou poteau se trouve sur la parcelle n°1148 du registre foncier, à Grandvaux, terrain du domaine ferroviaire appartenant aux Chemins de fers fédéraux suisses (CFF). Le projet a été mis à l'enquête publique du 12 au 31 octobre 2001; plusieurs oppositions ont été enregistrées.
La demande d'autorisation de construire a été transmise à l'administration cantonale vaudoise. Le Service de l'aménagement du territoire (SAT) a délivré, au nom du département cantonal, une autorisation spéciale pour constructions hors de la zone à bâtir (art. 24 LAT). Cette autorisation a été communiquée à la municipalité le 18 décembre 2001 avec, entre autres, un préavis favorable du Service de l'environnement et de l'énergie (SEVEN).
Le 4 février 2002, à la requête de la municipalité, une séance de conciliation a réuni des représentants d'Orange et des voisins auteurs d'une opposition. Le 13 mars 2002, Orange a communiqué à la municipalité des compléments et des modifications de sa demande.
Le 22 avril 2002, la municipalité a refusé le permis de construire. Sa décision a été notifiée le 9 mai 2002 à Orange, qui a recouru auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud. Plusieurs opposants, dont les époux A._____, propriétaires d'une maison voisine à quelques dizaines de mètres de l'emplacement prévu pour

l'installation litigieuse, sont intervenus comme parties à cette procédure. Le Tribunal administratif a statué le 22 mars 2006; il a partiellement admis le recours (ch. I du dispositif), annulé la décision de la municipalité et renvoyé le dossier à cette autorité "afin qu'elle complète l'instruction conformément aux considérants du présent arrêt et statue à nouveau" (ch. II du dispositif). Le considérant 7 de l'arrêt contient un résumé des considérants précédents, ainsi rédigé:
"En résumé, le projet se révèle conforme aux règles en vigueur régissant la protection de l'environnement (nécessité d'implantation; valeurs d'installation; contrôle du respect de la coordination et de l'optimalisation des réseaux existants, dans un site de surcroît sensible et bénéficiant d'une protection particulière) et les griefs des recourants [recte: des opposants]concernant ces points doivent être rejetés. En revanche, le recours n'est que partiellement admis, car le dossier doit être retourné à la municipalité afin qu'elle complète l'instruction pour solliciter auprès de l'exploitant le calcul de la distance d'opposition et détermine si une enquête complémentaire est nécessaire, et aussi afin qu'elle soumette le projet à l'approbation de l'Office fédéral [des transports]et qu'elle statue ensuite sur la demande de permis. Les considérants qui précèdent conduisent à rejeter l'essentiel des moyens soulevés par les opposants."
Le considérant 1 de l'arrêt explique la raison du renvoi pour procéder au "calcul de la distance d'opposition". Cette indication ne figure pas dans le dossier, alors que cela devrait être un élément de la "fiche de données spécifique au site" établie par le détenteur de l'installation (cf. art. 11 de l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant [ORNI; RS 814.710]). Le Tribunal administratif a relevé, dans ce considérant, une différence d'environ 28 m entre l'emplacement prévu pour l'installation dans le dossier mis à l'enquête publique en octobre 2001, et l'emplacement indiqué dans le "nouveau dossier" transmis à la municipalité le 13 mars 2002. L'arrêt cite par ailleurs (dans la partie "faits", let. C) une lettre écrite ce même jour par Orange aux opposants, où il était fait mention d'une erreur, sur les plans mis à l'enquête publique, au sujet de l'implantation des antennes; il y était également indiqué, notamment, que la puissance du site devrait être abaissée (1000 W au lieu de 2160 W, incluant le GSM et l'UMTS). Quant à la question de l'approbation du projet d'installation de téléphonie mobile par l'Office fédéral des transports, elle est traitée au considérant 6 de l'arrêt. D'après le Tribunal
administratif, la compétence de l'office précité découlerait de l'art. 18 de la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF, RS 742.101); cette approbation serait nécessaire avant l'octroi du permis de construire par l'autorité communale.
B.
Agissant par la voie du recours de droit administratif - subsidiairement celle du recours de droit public -, les époux A._____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif et de dire que l'autorisation de construire est refusée. A titre subsidiaire, ils concluent au paiement d'une indemnité de 50'000 fr. pour protéger leur maison des rayonnements électromagnétiques.
L'intimée ainsi que les parties ou autorités intéressées ont été invitées à se déterminer sur la question de la compétence des autorités cantonales (municipalité et département cantonal) ou des autorités fédérales (Office fédéral des transports) pour autoriser la pose d'une installation de téléphonie mobile sur une installation ferroviaire. Orange, les CFF, le Service de l'aménagement du territoire du Département cantonal des institutions et des relations extérieures, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) ainsi que l'Office fédéral des transports (OFT) ont déposé des observations écrites.
C.
Par une décision du 30 mai 2006, la Ire Cour de droit public a rejeté la demande d'assistance judiciaire présentée par les recourants.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 131 II 58 consid. 1 p. 60 et les arrêts cités).
1.1 Selon l'arrêt attaqué, l'installation litigieuse devrait être soumise à une double procédure d'autorisation: d'une part une procédure cantonale, où un permis de construire est délivré par la municipalité, en étant assorti d'une autorisation spéciale de l'autorité cantonale fondée sur l'art. 24 LAT (exceptions prévues hors de la zone à bâtir); d'autre part une procédure fédérale, dite d'approbation des plans, selon les dispositions de la législation sur les chemins de fer (art. 18 ss LCdF). Dans les deux cas, lorsque l'autorisation est délivrée ou refusée,

la décision de l'autorité inférieure de recours, prise en dernière instance cantonale ou par une autorité juridictionnelle fédérale (Commission de recours en matière d'infrastructures et d'environnement, prochainement Tribunal administratif fédéral), peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (art. 97 ss OJ; en particulier art. 98 let. e et g OJ, en relation avec l'art. 34 al. 1 LAT).
1.2 L'arrêt du Tribunal administratif ne met pas fin à la procédure puisqu'il renvoie l'affaire à la municipalité pour qu'elle statue à nouveau. D'après les considérants, ce renvoi a formellement un double objet. D'une part, l'autorité compétente dans la procédure ouverte par le dépôt de la demande de permis de construire, à savoir la municipalité en vertu des art. 103 ss de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), doit rendre une nouvelle décision, tenant compte de l'autorisation spéciale de l'autorité cantonale (art. 120 let. a LATC); la coordination entre la décision principale, de la municipalité, et l'autorisation spéciale, est du reste prévue par le droit cantonal (cf. notamment art. 123 LATC). D'autre part, une nouvelle procédure administrative, fédérale, devrait être ouverte séparément, la juridiction cantonale imposant en effet à la municipalité de requérir de l'Office fédéral des transports une décision d'approbation des plans selon les art. 18 ss LCdF.
1.2.1 Dans la mesure où il renvoie l'affaire à la municipalité pour nouvelle décision dans la procédure administrative pendante au niveau cantonal, l'arrêt attaqué a un caractère incident. Le recours de droit administratif n'est recevable contre une décision incidente, prise séparément, qu'à la double condition que cette voie de droit soit ouverte contre la décision finale, ce qui résulte de l'art. 101 let. a OJ (cette condition est remplie en l'espèce - cf. supra, consid. 1.1), et que, comme le prévoit la jurisprudence en se référant à l'art. 45 al. 1 PA, la décision incidente soit de nature à causer un préjudice irréparable au recourant. De ce point de vue, il suffit cependant que le recourant ait un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit immédiatement annulée ou modifiée (ATF 130 II 149 consid. 1.1 p. 153; 129 II 183 consid. 3.2 p. 186 et les arrêts cités).
Dans le cas particulier, la municipalité n'a pas simplement reçu l'injonction de délivrer le permis de construire sur la base de la demande d'autorisation initiale. Au contraire, elle doit encore se prononcer sur la base d'un "nouveau dossier" de l'opérateur, qui décrit différemment certaines caractéristiques des antennes et qui précise leur localisation. Elle doit en outre examiner la nécessité d'une enquête publique complémentaire, après avoir déterminé le périmètre dans lequel les voisins ont qualité pour faire opposition (cf. ATF 128 II 168). Quand bien même l'arrêt attaqué énonce, en application d'un "principe de l'économie du procès" (consid. 1 in fine), des considérations au sujet de l'art. 24 LAT (consid. 2), des prescriptions de l'ORNI (consid. 3) et de la protection des sites (consid. 5), puis conclut que "le projet se révèle conforme aux règles en vigueur régissant la protection de l'environnement" (consid. 7), le renvoi pour complément d'instruction à la municipalité, laquelle tiendra compte des nouvelles indications données par l'opérateur, laisse à cette autorité une certaine marge pour définir l'ensemble des éléments de l'autorisation. Le dossier pourrait du reste être complété, en cas de nouvelle enquête publique,
par le dépôt d'autres oppositions. Dans cette situation particulière, on doit nier aux actuels recourants un intérêt digne de protection à l'annulation immédiate de l'arrêt du Tribunal administratif, quand bien même cette décision contient déjà quelques considérations de principe. C'est pourquoi le recours de droit administratif doit, dans cette mesure, être déclaré irrecevable.
1.2.2 L'arrêt de renvoi du Tribunal administratif comporte cependant également une autre décision au sujet de la procédure à suivre, dont toutes les parties - y compris les recourants - ont un intérêt à l'annulation immédiate. La juridiction cantonale impose en effet à la municipalité de requérir de l'Office fédéral des transports une décision préalable dans la procédure d'approbation des plans selon les art. 18 ss LCdF. Cette procédure d'approbation des plans est une procédure indépendante, réglée exclusivement par le droit fédéral et où les autorités fédérales sont seules compétentes (office fédéral puis, en cas de recours, commission fédérale de recours ou Tribunal administratif fédéral). La coordination entre une procédure cantonale d'autorisation de construire et une procédure fédérale d'approbation des plans serait en soi délicate. La dualité des procédures dans cette affaire serait, pour toutes les parties et non seulement pour l'opérateur de téléphonie mobile, une source de difficultés et de coûts supplémentaires, en conseils juridiques notamment. C'est pourquoi le recours de droit administratif est recevable, au regard du critère du préjudice irréparable de l'art. 101 let. a OJ, en tant que la contestation porte sur le
renvoi de l'affaire en vue d'une décision de l'Office fédéral des transports.
1.3 En tant que propriétaires d'une maison d'habitation proche de l'emplacement prévu pour l'installation litigieuse, les recourants ont manifestement qualité pour recourir au sens de l'art. 103 let. a OJ.

1.4 Les recourants, qui concluent à l'annulation totale de l'arrêt attaqué, se plaignent essentiellement de la violation des prescriptions du droit fédéral de l'environnement en matière de protection contre le rayonnement non ionisant. Le Tribunal fédéral, saisi d'un recours de droit administratif, est lié par les conclusions des parties mais pas par les motifs qu'elles invoquent (art. 114 al. 2 OJ). Il peut ainsi appliquer le droit fédéral d'office, en particulier les règles sur la compétence des autorités cantonales et fédérales pour autoriser une installation de téléphonie mobile.
2.
Comme cela résulte du considérant précédent, il y a lieu d'examiner si le Tribunal administratif était fondé à imposer l'ouverture d'une procédure fédérale d'approbation des plans.
2.1 La société intimée entend construire son installation sur le domaine ferroviaire des CFF (hors des zones à bâtir du plan d'affectation de la commune de Grandvaux). La double antenne GSM/UMTS devrait être fixée sur un mât des CFF, soit un élément d'une installation ferroviaire. Le Tribunal administratif a considéré que cet équipement de téléphonie mobile, ayant du reste un rayonnement plus important qu'une seule antenne de type GSM, devait être qualifié d'élément servant directement à l'exploitation d'un chemin de fer au sens de l'art. 18 al. 1 LCdF.
2.2 L'art. 18 LCdF, dont la note marginale est "procédure d'approbation des plans, principe", a la teneur suivante:
1 Les constructions et installations servant exclusivement ou principalement à la construction et à l'exploitation d'un chemin de fer (installations ferroviaires) ne peuvent être établies ou modifiées que si les plans du projet ont été approuvés par l'autorité compétente.
2 L'autorité chargée de l'approbation des plans est:
a. l'office;
b. pour les grands projets cités en annexe, le département.
3 L'approbation des plans couvre toutes les autorisations requises par le droit fédéral.
4 Aucune autorisation ni aucun plan relevant du droit cantonal ne sont requis. Le droit cantonal est pris en compte dans la mesure où il n'entrave pas de manière disproportionnée l'accomplissement des tâches de l'entreprise ferroviaire.
5-6 [...]
Une autre disposition du même chapitre de la loi, l'art. 18m LCdF, prévoit toutefois une réglementation particulière pour les "installations annexes". Cet article, qui n'a pas été mentionné dans l'arrêt attaqué, est ainsi libellé:
1 L'établissement et la modification de constructions ou d'installations ne servant pas exclusivement ou principalement à l'exploitation ferroviaire (installations annexes) sont régis par le droit cantonal. Ils ne peuvent être autorisés qu'avec l'accord de l'entreprise ferroviaire si l'installation annexe:
a. affecte des immeubles appartenant à l'entreprise ferroviaire ou leur est contiguë;
b. risque de compromettre la sécurité de l'exploitation.
2 Avant d'autoriser une installation annexe, l'autorité cantonale consulte l'office:
a. à la demande d'une des parties, lorsqu'aucun accord entre le maître de l'ouvrage et l'entreprise ferroviaire n'a été trouvé;
b. lorsque l'installation annexe peut empêcher ou rendre considérablement plus difficile une extension ultérieure de l'installation ferroviaire;
c. lorsque le terrain à bâtir est compris dans une zone réservée ou touché par un alignement déterminés par la législation ferroviaire.
3 [...]
Il apparaît ainsi que le législateur fédéral a expressément distingué, s'agissant de la procédure d'autorisation, les installations ferroviaires proprement dites et les installations annexes. Dans le premier cas, seule doit être ouverte une procédure fédérale d'approbation des plans, à l'exclusion de toute autre procédure cantonale (art. 18 al. 4 LCdF); dans le second cas, la procédure d'autorisation est réglée par le droit cantonal, l'Office fédéral des transports étant simplement consulté (art. 18m al. 1 et 2 LCdF).
2.3 Le Tribunal administratif n'a pas examiné, ou du moins pas expressément, la question de savoir si l'installation de téléphonie mobile litigieuse pouvait être qualifiée d'installation annexe au sens de l'art. 18m LCdF. Telle est pourtant la conclusion à laquelle est parvenu l'Office fédéral de la communication (OFCOM) dans ses "recommandations pour la coordination des procédures de planification et d'octroi des autorisations de construire pour

les stations de base de téléphonie mobile et de raccordements sans fil d'abonnés (antennes)", qui s'appliquent en particulier aux antennes GSM, UMTS et WLL, à l'exception du "GSM-Rail" (ch. 1.2 et 4.2 desdites recommandations, texte pouvant être consulté sur le site www.bakom.admin.ch). Dans un arrêt 1P.140/2003 du 18 mars 2004 (consid. 2, publié in ZBl 107/2006 p. 193), le Tribunal fédéral s'est prononcé dans le même sens, cette question n'étant toutefois pas examinée en détail. Invités à se prononcer à ce sujet dans la présente procédure, l'Office fédéral des transports, les CFF, le Service cantonal de l'aménagement du territoire ainsi que l'opérateur intimé considèrent également qu'il y a lieu d'appliquer le régime de l'art. 18m LCdF. Il ressort de ces déterminations que cette pratique
est également observée dans d'autres cantons. Le législateur fédéral ayant prévu une réglementation spécifique pour les installations annexes sur le domaine ferroviaire (peu importe qu'elles soient posées sur un bâtiment, sur un équipement techniquement ou directement sur le sol), on ne voit dans ces conditions aucun motif d'exclure du champ d'application de l'art. 18m LCdF les installations de téléphonie mobile des concessionnaires tels que la société intimée. Il s'ensuit que le Tribunal administratif a violé le droit fédéral en subordonnant, dans son arrêt de renvoi, l'octroi de l'autorisation de construire à une décision préalable de l'Office fédéral des transports dans la procédure d'approbation des plans selon les art. 18 ss LCdF. Le recours de droit administratif doit donc être partiellement admis dans cette mesure, l'obligation de compléter l'instruction conformément aux considérants (ch. II du dispositif) n'étant pas entièrement conforme au droit fédéral.
Il incombe au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt attaqué (art. 114 al. 2 OJ) en complétant le ch. II du dispositif, dans le sens suivant: "La décision de la Municipalité de Grandvaux est annulée, le dossier lui étant renvoyé afin qu'elle complète l'instruction conformément aux considérants du présent arrêt - à l'exception de l'obligation de soumettre le projet à l'approbation de l'Office fédéral des transports - et statue à nouveau".
2.4 Les recourants ont également présenté des conclusions tendant à l'octroi d'une indemnité pour protéger leur maison des rayonnements électromagnétiques. Ces conclusions sont manifestement irrecevables, devant le Tribunal fédéral, à ce stade de la procédure. Si le propriétaire foncier voisin d'une installation de télécommunications prétend à une indemnité, à cause des nuisances provoquées par cette installation, il lui incombe de faire valoir ses prétentions - dès qu'il est effectivement exposé aux nuisances, ou lorsque celles-ci sont prévisibles et suffisamment déterminées - dans le cadre d'une procédure d'expropriation. L'art. 36 al. 1 de la loi fédérale sur les télécommunications (LTC; RS 784.10) prévoit que le droit d'expropriation peut être conféré à l'opérateur, et que les règles de la loi fédérale sur l'expropriation (LEx; RS 711) sont alors applicables. Conformément à la jurisprudence, l'ouverture de la procédure d'expropriation peut être demandée par le propriétaire voisin (cf. ATF 124 II 543 consid. 4a p. 550; 116 Ib 249 consid. 1a p. 252). Il n'y a pas lieu d'examiner plus avant à quelles conditions une telle procédure pourrait être ouverte dans le cas particulier, ni sur quelle base des prétentions pourraient le cas
échéant être formulées.
3.
Vu l'issue de la procédure, il se justifie de statuer sans frais ni dépens.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours de droit administratif est partiellement admis, dans la mesure où il est recevable, et le chiffre II du dispositif de l'arrêt rendu le 22 mars 2006 par le Tribunal administratif du canton de Vaud est réformé dans le sens suivant:
"La décision de la Municipalité de Grandvaux est annulée, le dossier lui étant renvoyé afin qu'elle complète l'instruction conformément aux considérants du présent arrêt - à l'exception de l'obligation de soumettre le projet à l'approbation de l'Office fédéral des transports - et statue à nouveau".
2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.
3.
Il n'est pas alloué de dépens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux recourants, au mandataire de la société intimée, aux Chemins de fer fédéraux suisses, à la Municipalité de Grandvaux, au Département des institutions et des relations extérieures et au Tribunal administratif du canton de Vaud, à l'Office fédéral de l'environnement et à l'Office fédéral

des transports.
Lausanne, le 2 octobre 2006
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: