Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.191/2006 /col

Arrêt du 3 avril 2007
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Reeb et Fonjallaz.
Greffier: M. Rittener.

Parties
A._____,
recourant, représenté par Me Jörn-Albert Bostelmann, avocat,

contre

TDC Suisse S.A.,
intimée, représentée par Me Christophe Piguet, avocat,
Municipalité de Sion, Hôtel de Ville, 1950 Sion,
Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, Palais de Justice, avenue Mathieu-Schiner 1, 1950 Sion 2.

Objet
installation d'équipements de téléphonie mobile,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais du 13 juillet 2006.

Faits:
A.
Le 19 avril 2004, la société TDC Suisse SA/Sunrise (ci-après: TDC) a déposé une demande d'autorisation de construire visant à installer des équipements de téléphonie mobile sur le toit de l'immeuble d'habitation sis sur la parcelle n°13844 du registre foncier de Sion, en zone à bâtir (žone d'habitats collectifs Aäu sens de l'art. 95 du règlement communal des constructions). Le projet consiste en l'édification d'un mât supportant trois antennes GSM 1800 de 1070 watts et trois antennes UMTS de 770 watts. Il comprend également l'installation d'une armoire technique.
Mis à l'enquête publique par avis paru au Bulletin officiel du canton du Valais du 23 avril 2004, ce projet a notamment suscité l'opposition de A._____, dont le domicile se trouve à une cinquantaine de mètres de l'immeuble susmentionné. Cet opposant faisait part de ses craintes quant aux conséquences de ce type d'installations sur la santé. Il invoquait aussi une violation du principe de prévention au sens de l'art. 1 al. 2 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) et demandait la mise en oeuvre d'une expertise.
Par décision du 22 juillet 2004, le Conseil municipal de la Ville de Sion a rejeté les oppositions et a délivré l'autorisation de construire requise, en se référant notamment au préavis positif du Service cantonal de la protection de l'environnement, qui a considéré que le projet était conforme à l'ordonnance fédérale sur la protection contre le rayonnement non ionisant du 23 décembre 1999 (ORNI; RS 814.710).
B.
A._____ a recouru contre cette décision devant le Conseil d'Etat du canton du Valais, qui a admis le recours par décision du 22 mars 2006. Le Conseil d'Etat a notamment considéré que des mesures de contrôle conformes à l'ORNI étaient irréalisables en ce qui concerne les signaux UMTS, car il n'existait pas d'instrument fiable

et éprouvé permettant de le faire. De plus, le système d'assurance qualité - qui devait être introduit à la fin de l'année 2006 - n'était qu'à l'état de projet et il n'était pas établi qu'un tel système puisse remplacer le calcul mathématique du respect des valeurs limites de l'installation.
C.
TDC a recouru contre cette décision auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais (ci-après: le Tribunal cantonal). Par arrêt du 13 juillet 2006, le Tribunal cantonal a admis le recours et annulé la décision attaquée, considérant en substance que le Conseil d'Etat ne pouvait pas refuser l'autorisation requise en raison de doutes sur les limites admissibles en matière d'antennes UMTS. Il n'y avait en effet aucune raison de douter de la fiabilité des mesures du rayonnement de ce type d'installations et il n'appartenait pas aux autorités cantonales d'évaluer elles-mêmes les données et résultats scientifiques, en s'écartant de la pratique des Offices fédéraux compétents. De plus, la mise en oeuvre du système de l'assurance de qualité (système AQ) permettait un contrôle continu des émissions des installations litigieuses. Le Tribunal cantonal a dès lors rétabli l'autorisation de construire délivrée en première instance et l'a assortie de la condition que TDC se soumette pour ce projet à la réglementation de contrôle du système AQ, de manière à sauvegarder les droits du voisinage au respect des valeurs limites de l'ORNI.
D.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, A._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt. Il reproche au Tribunal cantonal d'avoir arbitrairement refusé d'administrer un moyen de preuve qu'il avait requis et d'avoir violé le principe de prévention au sens de la LPE et de l'ORNI. Le Tribunal cantonal du canton du Valais et la Ville de Sion ont renoncé à se déterminer. L'Office fédéral de l'environnement (ci-après: l'OFEV) a présenté des observations. TDC en a fait de même; elle conclut au rejet du recours. A._____ a formulé des observations complémentaires.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
La décision attaquée ayant été rendue avant le 1er janvier 2007, la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ) demeure applicable à la présente procédure de recours (art. 132 al. 1 LTF). L'ancien art. 34 de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), en vigueur jusqu'au 31 décembre 2006, demeure lui aussi applicable dans la présente procédure (cf. art. 53 al. 1 de la loi sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF; RS 173.32], en relation avec le ch. 64 de l'annexe de cette loi).
2.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 132 III 291 consid. 1 p. 292; 131 II 571 consid. 1 p. 573; 130 I 312 consid. 1 p. 317 et les arrêts cités).
2.1 L'arrêt attaqué, rendu en dernière instance cantonale, concerne une autorisation de construire en zone à bâtir. Contre une telle décision, seule la voie du recours de droit public est en principe ouverte en vertu de l'art. 34 al. 3 LAT dans son ancienne teneur. La jurisprudence admet cependant qu'une décision relative à une telle autorisation de construire fasse l'objet d'un recours de droit administratif lorsque le litige porte notamment sur l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement; cette voie de recours permet alors de soulever également des griefs concernant l'application du droit constitutionnel fédéral ou des normes cantonales autonomes, pour autant qu'il existe un rapport suffisamment étroit avec l'application du droit fédéral (ATF 132 II 209 consid. 2 p. 211; 129 I 337 consid. 1.1 p. 339; 125 II 10 consid. 2a p. 13; 123 II 88 consid. 1a p. 91, 231 consid. 2 p. 234; 121 II 72 consid. 1b p. 75 et les arrêts cités).
En l'occurrence, l'arrêt du Tribunal cantonal est fondé sur la législation fédérale sur la protection de l'environnement et, plus particulièrement, sur les normes fédérales en matière de protection contre le rayonnement non ionisant. Le recourant s'en prend à l'évaluation des immissions provenant des antennes projetées et conteste la pertinence des valeurs limites fixées par l'ORNI au regard du principe de la prévention consacré à l'art. 11 al. 2 LPE. C'est bien par la voie du recours de droit administratif que ces griefs doivent être invoqués (cf. ATF 126 II 399 consid. 4a p. 404).
2.2 Selon l'arrêt attaqué, le recourant habite à l'intérieur du rayon fixé par la jurisprudence pour lui reconnaître la qualité pour agir en vertu de l'art. 103 let. a OJ (ATF 128 II 168 consid. 2.3 p. 171; arrêt 1A.78/2003 du 20 juin 2003 consid. 2.2 in DEP 2003 p. 697). Il est donc touché plus que quiconque dans ses intérêts dignes de protection au sens de cette disposition et est habilité à recourir.
2.3 Le Tribunal cantonal a admis le recours formé par l'intimée et a rétabli la décision de la Commune de Sion

octroyant l'autorisation de construire, l'assortissant toutefois d'une condition supplémentaire. L'arrêt attaqué constitue donc une décision finale. Déposé dans les trente jours suivant la notification de l'arrêt, le recours a été formé en temps utile (art. 106 al. 1 OJ). Les autres conditions de recevabilité du recours de droit administratif étant par ailleurs réunies, il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.
2.4 A titre de moyen de preuve, le recourant demande la mise en oeuvre d'une ëxpertise confiée à un organisme neutre.. L'arrêt attaqué émanant d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés - sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris des règles essentielles de la procédure - (art. 105 al. 2 OJ), ce qui exclut pratiquement l'allégation de faits nouveaux ou de nouveaux moyens de preuve (ATF 125 II 217 consid. 3a p. 221 et les références). Le recourant n'explique du reste pas en quoi ce moyen de preuve serait utile ni quel serait son objet, de sorte qu'il n'y a pas lieu de donner suite à cette requête. Au demeurant, à supposer qu'elle se rapporte à la nécessité alléguée de prendre en compte les rayonnements cumulés des différents opérateurs de téléphonie mobile, il y aurait lieu de la rejeter pour les motifs exposés ci-après (cf. infra consid. 4.3).
3.
Dans ses dispositions générales, la LPE prévoit un concept d'action à deux niveaux pour la limitation des émissions (art. 11 al. 2 et 3 LPE; cf. notamment, à propos de ce concept, ATF 128 II 378 consid. 6.2 p. 384). Les art. 4 et 5 ORNI reprennent ce concept, en prescrivant d'une part une limitation préventive des émissions (titre de l'art. 4 ORNI; cf. art. 11 al. 2 LPE) et d'autre part une limitation complémentaire et plus sévère des émissions (titre de l'art. 5 ORNI; cf. art. 11 al. 3 LPE).
3.1 Dans le domaine du rayonnement non ionisant, la limitation dite préventive - qui doit être ordonnée en premier lieu, indépendamment des nuisances existantes - fait l'objet d'une réglementation détaillée à l'annexe 1 de l'ORNI (par renvoi de l'art. 4 al. 1 ORNI), laquelle fixe notamment, pour les ïstations émettrices pour téléphonie mobile et raccordements téléphoniques sans fils¨(ch. 6 annexe 1 ORNI), des ïvaleurs limites de l'installation¨(ch. 64 annexe 1 ORNI). Dans le cas d'espèce, la valeur limite de l'installation à respecter dans les lieux à utilisation sensible du voisinage (principalement les locaux dans lesquels des personnes séjournent régulièrement - art. 3 al. 3 ORNI), compte tenu des gammes de fréquence utilisées, est de 6.0 V/m (ch. 64 let. b annexe 1 ORNI). La jurisprudence a d'emblée retenu que les principes de la limitation préventive des émissions (art. 11 al. 2 LPE, art. 4 ORNI) étaient considérés comme observés en cas de respect de la valeur limite de l'installation dans les lieux à utilisation sensible, où cette valeur s'applique (ATF 126 II 399 consid. 3c p. 403; arrêt 1A.134/2003 du 5 avril 2004 consid. 3.2 in DEP 2004 p. 228).
3.2 Par ailleurs, une limitation complémentaire ou plus sévère des émissions doit, en vertu de l'art. 11 al. 3 LPE, être ordonnée s'il appert ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard à la charge actuelle de l'environnement, seront nuisibles ou incommodantes. L'art. 5 al. 1 ORNI exprime cette règle en ces termes: Ë'il est établi ou à prévoir qu'une installation entraînera, à elle seule ou associée à d'autres installations, des immissions dépassant une ou plusieurs valeurs limites d'immissions de l'annexe 2, l'autorité impose une limitation d'émissions complémentaire ou plus sévère.. Ces valeurs limites d'immissions sont très sensiblement supérieures aux valeurs limites de l'installation (58 V/m pour le GSM 1800 et 61 V/m pour l'UMTS - cf. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Stations de base pour téléphonie mobile et raccordement sans fil (WLL) - Recommandation d'exécution de l'ORNI, Berne 2002, p. 22).
4.
Invoquant le principe de prévention, le recourant craint que le rayonnement des installations projetées, cumulé avec celui d'autres installations existantes, ne dépasse les valeurs limites de l'ORNI. Il reproche à cet égard au Tribunal cantonal d'avoir omis d'ordonner une expertise visant à contrôler le rayonnement des installations de téléphonie mobile qui existent déjà dans la région concernée.
4.1 En l'occurrence, la valeur limite de l'installation (6.0 V/m; cf. supra consid. 3.1) est respectée, le rayonnement dans les lieux à utilisation sensible les plus chargés étant de 5.4 V/m, 2.38 V/m, 1.7 V/m et 0.76 V/m. De plus, compte tenu de la valeur la plus élevée - que le Service cantonal de la protection de l'environnement a relevé sur une parcelle voisine n°9282 - l'autorisation de construire a été assortie d'une obligation d'effectuer des mesures de contrôle au sens de l'art. 12 ORNI dans les six mois suivant la mise en service de l'installation. Concernant la valeur limite d'immissions (cf. supra consid. 3.2), la fiche de données indique que sur Ï'édicule ascenseur¨(lieu de séjour momentané le plus chargé), le niveau du rayonnement atteint 25.65 V/m, soit 43 % de la valeur limite déterminante.
4.2 La valeur limite de l'installation est une limitation des émissions qui ne concerne que le rayonnement émis

par une installation donnée (art. 3 al. 6 ORNI). Selon le ch. 62 al. 1 de l'annexe 1 à l'ORNI, on entend par installation toutes les antennes émettrices de radiocommunication au sens du ch. 61, fixées sur un mât ou se trouvant à proximité les unes des autres, notamment sur le toit d'un même bâtiment. L'ordonnance ne précise pas la notion de ¨proximité les unes des autres¨. Le Tribunal fédéral a jugé qu'il appartenait au Conseil fédéral de déterminer la distance minimale à partir de laquelle deux antennes devaient être considérées comme une seule installation du point de vue de la limitation des émissions, tout en admettant que deux antennes éloignées de 40 m l'une de l'autre se trouvaient dans un rapport étroit de proximité, qu'elles soient ou non exploitées par le même opérateur (ATF 128 II 340 consid. 4.2 p. 351; arrêt 1A.10/2001 du 8 avril 2002 consid. 3 in ZBl 103/2002 p. 429, confirmé dans un arrêt 1P.562/2001 du 13 juin 2002 consid. 5 in RDAT 2002 II n°56 p. 203). La recommandation d'exécution de l'ORNI susmentionnée a précisé cette notion à l'aide du critère du périmètre de l'installation, dont l'amplitude dépend
de la puissance émettrice des antennes et des services de radiocommunication des antennes du mât ou du toit considéré; ce périmètre n'excède pas 70 m pour les puissances émettrices requises et autorisées à ce jour (Recommandation ch. 2.1.2 p. 13). Dans un arrêt du 1er septembre 2004, le Tribunal fédéral ne s'est pas prononcé sur la validité de cette recommandation au regard de sa jurisprudence, qui définit la notion de proximité en fonction de la grandeur d'un toit moyen, car l'antenne la plus proche de l'installation projetée, située à 500 m, était suffisamment éloignée pour ne pas devoir en tenir compte dans l'évaluation des immissions, selon l'un ou l'autre des critères choisis (arrêt 1A.72/2004 consid. 2.3.2). Il en a fait de même dans un arrêt du 3 mai 2005, l'antenne la plus proche de l'installation litigieuse étant située à 280 m (arrêt 1A.162/2004 consid. 2).
En l'occurrence, il ressort de la fiche de données spécifique au site qu'il n'y a pas d'autres antennes dans le périmètre de l'installation, dont le rayon a été arrêté à 50 mètres. Le recourant ne prétend d'ailleurs pas que d'autres antennes seraient sises à proximité du lieu d'implantation du projet litigieux et rien de tel ne ressort du dossier. Dans ces circonstances, il y a lieu de considérer que l'installation se compose exclusivement des six antennes projetées, et seules ces dernières sont à prendre en compte pour s'assurer du respect de la valeur limite de l'installation.
4.3 Il pourrait en aller différemment en ce qui concerne les valeurs limites d'immissions, dans la mesure où une limitation complémentaire ou plus sévère s'impose lorsqu'il est établi ou à prévoir que l'installation en cause entraînera un dépassement ¨ˆa elle seule ou associée à d'autres installations¨(art. 5 ORNI). Toutefois, selon l'OFEV, si le rayonnement cumulé de toutes les sources de rayonnement est certes déterminant, l'expérience montre que c'est pratiquement toujours une seule installation qui est responsable du fait que l'intensité s'approche de la valeur limite d'immissions, la contribution de stations émettrices plus éloignées étant généralement située en dessous de 1 V/m. De même, aux termes de la recommandation d'exécution de l'ORNI précitée, la pratique montre que la charge de fond n'est à prendre en compte que si les antennes étrangères à l'installation se trouvent sur le même site que l'installation de téléphonie mobile (Recommandation ch. 2.2.1 p. 21).
Dans le cas particulier, le niveau du rayonnement n'atteint que 43 % de la valeur limite d'immissions déterminante dans le lieu de séjour momentané le plus chargé. Le recourant n'allègue pas que d'autres antennes seraient situées sur le même site que l'installation litigieuse et rien de tel ne ressort du dossier. Il ne mentionne pas non plus l'existence d'autres antennes dans les environs de l'installation projetée, qui pourraient avoir une incidence significative sur le respect de la valeur limite d'immissions. Dans ces conditions, il n'est nullement établi ou à prévoir que l'installation litigieuse entraînera un dépassement de la valeur limite d'immissions; les faits constatés à cet égard par l'autorité intimée n'apparaissent en tout cas pas manifestement inexacts ou incomplets (art. 105 al. 2 OJ; cf. supra consid. 2.4). La nécessité d'administrer une expertise à cet égard n'est donc nullement démontrée, un tel moyen de preuve n'ayant au demeurant pas été requis devant le Tribunal cantonal.
5.
L'autorité intimée a rétabli l'autorisation de construire délivrée en première instance, en l'assortissant de la condition que l'intimée se soumette à la réglementation de contrôle AQ. Le système de l'assurance de qualité (système AQ), mis en oeuvre par une circulaire de l'OFEV du 16 janvier 2006, vise à garantir le respect durable des valeurs limites de l'ORNI. Le recourant semble craindre qu'un tel système de contrôle ne soit pas suffisant pour garantir le respect des valeurs limites. Le Tribunal fédéral considère toutefois que ce système est conforme aux exigences posées par la jurisprudence en matière de contrôle effectif des immissions et qu'il constitue en principe une garantie suffisante du respect des valeurs limites de l'ORNI (arrêts 1A.140/2006 du 1er février

2007 consid. 2.3; 1A.129/2006 du 10 janvier 2007 consid. 3.3; 1A.57/2006 du 6 septembre 2006 consid. 5.2).
6.
Enfin, le recourant conteste la fiabilité des mesures de contrôle du rayonnement UMTS. Le Tribunal fédéral s'est prononcé récemment sur le contrôle de ce type de rayonnement et a considéré qu'il existait aujourd'hui des systèmes de mesures fiables (arrêts précités 1A.129/ 2006 consid. 4; 1A.57/2006 consid. 6). Ce point de vue a été confirmé dernièrement par le rapport du 15 janvier 2007 de l'Office fédéral de métrologie (METAS), publiant les résultats d'une étude menée courant 2006 (METAS-Bericht Nr. 2006-218-598). Il en ressort que les signaux émis par des antennes UMTS peuvent être mesurés de manière fiable. Les résultats confirment que la mesure à sélection de code proposée en 2003 dans la recommandation métrologique du METAS et de l'OFEV pour évaluer le rayonnement UMTS des stations de base était appropriée. Dans ces conditions, les doutes du recourant quant à la fiabilité de ces mesures s'avèrent infondés.
7.
Il s'ensuit que le recours de droit administratif doit être rejeté. Le recourant, qui succombe, doit supporter un émolument judiciaire (art. 156 al. 1 OJ). L'intimée, qui s'est déterminée, a droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 3000 fr. est mis à la charge du recourant.
3.
Le recourant versera à l'intimée une indemnité de 2000 fr. à titre de dépens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties, à la Municipalité de Sion, à la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais, ainsi qu'à l'Office fédéral de l'environnement.
Lausanne, le 3 avril 2007
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: