Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.168/2006 /col
1P.514/2006

Arrêt du 14 juin 2007
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aemisegger et Reeb.
Greffier: M. Parmelin.
Parties
Hoirs de A._____,
recourants, représentés par Me Thierry Thonney, avocat,

contre
Orange Communications SA,
intimée, représentée par Me Minh Son Nguyen, avocat,
Municipalité de Paudex, 1094 Paudex, représentée par Me Philippe-Edouard Journot,
Département de la sécurité et de l'environnement du canton de Vaud, Service de l'environnement et de l'énergie,
Boveresses 155, 1066 Epalinges,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne,
Indivision de famille B._____.
Objet
autorisation de construire une installation de téléphonie mobile en zone à bâtir,
recours de droit administratif et de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 20 juin 2006.

Faits:
A.
Le 17 juillet 2001, Orange Communications SA a requis l'autorisation de construire une installation de téléphonie mobile dans les combles et sur le toit de l'immeuble sis au n°13 de la route de la Bordinette, à Paudex, propriété de l'indivision de famille B._____. Ce bâtiment de trois étages sur rez, d'une hauteur de 17,40 mètres, est situé en zone d'habitations collectives, régie par les art. 8 à 13 du règlement communal du plan général d'affectation et de la police des constructions (RPGA) approuvé par le Département des infrastructures du canton de Vaud le 23 juillet 1998.
L'installation de téléphonie mobile projetée consiste en deux armoires techniques placées sous la panne faîtière, deux paraboles rivées aux cheminées existantes et deux antennes combinant les fréquences GSM 1800 et UMTS sur les pans de toiture est et ouest, montées sur des mâts avec système coulissant et camouflées dans des cheminées factices. L'antenne en façade est rayonnerait en direction du bâtiment sis au n°15 de la route de la Bordinette, propriété de A._____, alors que l'antenne en façade ouest rayonnerait en direction du bâtiment sis au n°11 de la route de la Bordinette. Le rayonnement prévisible a été calculé pour le lieu de séjour momentané le plus exposé, à savoir dans les combles de l'immeuble où prendront place les équipements techniques (point 1'), et pour cinq lieux à utilisation sensible, soit l'appartement situé sous les combles de l'immeuble de l'indivision de famille B._____ (point 1), l'étage le plus exposé du bâtiment locatif sis immédiatement au nord de cet immeuble (point 2), le dernier étage habité du bâtiment de A._____ (point 3), l'étage le plus exposé de l'immeuble locatif sis au nord-est du bâtiment précité (point 4) et le dernier étage de l'immeuble sis au n°11 de la route de la Bordinette
(point 5). Selon ces calculs, les valeurs limites fixées par l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement

non ionisant (ORNI; RS 814.710) sont respectées.
Soumis à l'enquête publique du 16 novembre au 6 décembre 2001, ce projet a suscité trois oppositions individuelles, dont celle de A._____, et une opposition collective munie de plus d'une centaine de signatures. Ces oppositions étaient motivées par la crainte des nuisances engendrées par la nouvelle installation dans un quartier à forte densité et par la violation des dispositions communales relatives aux superstructures admissibles en toiture.
Les préavis et autres décisions des services cantonaux concernés ont été communiqués le 13 décembre 2001 à la Municipalité de Paudex par la Centrale des autorisations du Département des infrastructures du canton de Vaud. Le Service cantonal de l'environnement et de l'énergie a émis un préavis favorable, après s'être assuré du respect des exigences de l'ORNI, sous réserve du résultat des mesures de contrôle à effectuer lors de la mise en exploitation. Par décision du 27 mars 2002, la Municipalité de Paudex a refusé de délivrer le permis de construire sollicité au motif que les exigences de cette ordonnance n'étaient pas respectées tant à l'égard des espaces habitables situés directement au-dessous des installations techniques projetées que des immeubles d'habitation voisins et de l'école située à une centaine de mètres. La pose d'antennes de téléphonie mobile en toiture, même sous la forme déguisée de cheminée, contreviendrait en outre à l'art. 57 RPGA.
Orange Communications SA a recouru le 22 avril 2002 contre cette décision auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif ou la cour cantonale). Ce dernier a tenu une inspection locale le 7 mai 2003 à l'issue de laquelle A._____ a sollicité diverses mesures d'instruction. A la requête du tribunal, la constructrice a confirmé que l'angle d'inclinaison de l'antenne dirigée contre le bâtiment sis au n°11 de la route de la Bordinette ne sera pas modifié après la pose de l'installation. Elle s'est également engagée à prendre les mesures préconisées par le bureau d'ingénieur Gilbert Monay du 23 mai 2003 pour garantir que le bruit en provenance des installations techniques soit de 2 à 5 décibels en-dessous des valeurs de protection accrue de la norme SIA 181 dans les locaux sensibles au bruit situés à l'étage inférieur de l'immeuble.
Statuant par arrêt du 20 juin 2006, le Tribunal administratif a admis le recours, annulé la décision attaquée et renvoyé le dossier à la Municipalité de Paudex pour qu'elle complète l'instruction et statue à nouveau dans le sens des considérants. Il a retenu que l'installation projetée respectait les exigences définies par l'ORNI et qu'elle ne compromettait pas l'objectif de protection esthétique et d'intégration recherché par la réglementation communale. De même, il a considéré qu'elle était conforme aux exigences de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41) pour autant que les mesures préconisées par l'expert Gilbert Monay fassent partie intégrante du permis de construire. Il invitait en outre la Municipalité de Paudex à vérifier, préalablement à l'octroi de celui-ci, s'il existait effectivement des réserves d'utilisation pour le bâtiment érigé sur la parcelle de A._____ et de prévoir, le cas échéant, une réserve dans le permis de construire.
B.
Par acte du 22 août 2006, les deux fils de A._____, décédé dans l'intervalle, ont déposé un recours de droit administratif et un recours de droit public au Tribunal fédéral contre cet arrêt. Ils concluent principalement à l'admission du recours de droit administratif, à l'annulation de l'arrêt attaqué, à la confirmation de la décision de la Municipalité de Paudex du 27 mars 2002 et au renvoi du dossier de la cause au Tribunal administratif pour que celui-ci statue sur les frais et dépens de la procédure cantonale de recours. Ils proposent subsidiairement d'admettre le recours de droit public et d'annuler l'arrêt attaqué.
Le Tribunal administratif et la Municipalité de Paudex s'en remettent à justice. Le Service cantonal de l'environnement et de l'énergie et Orange Communications SA concluent au rejet des recours. L'indivision de famille B._____ n'a pas déposé de réponse.
L'Office fédéral de l'environnement a formulé des observations au sujet desquelles les parties ont pu se déterminer.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
L'arrêt attaqué ayant été rendu avant le 1er janvier 2007, la loi fédérale d'organisation judiciaire du 26 décembre 1943 (OJ) demeure applicable à la présente procédure, conformément à l'art. 132 al. 1 de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005. L'ancien art. 34 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (aLAT; RS 700), en vigueur jusqu'au 31 décembre 2006, relatif aux voies de recours au Tribunal fédéral contre les décisions cantonales en matière d'aménagement du territoire, s'applique également (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.
Les recourants ont formé, dans une même écriture, un recours de droit public et un recours de droit administratif. Cette manière de procéder est admise par la jurisprudence; toutefois, en vertu de la règle de la subsidiarité du recours de droit public énoncée à l'art. 84 al. 2 OJ, il convient de vérifier en premier lieu la recevabilité du recours de droit administratif (ATF 129 I 337 consid. 1.1 p. 339 et les arrêts cités).
La contestation porte sur l'octroi d'une autorisation de construire une installation de téléphonie mobile 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 aLAT; cette règle ne vaut cependant que dans la mesure où l'application du droit de l'aménagement du territoire est en jeu. Lorsque le litige porte notamment sur l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement, la décision cantonale peut, dans cette mesure, faire l'objet d'un recours de droit administratif. Cette voie de droit 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 (cf. ATF 129 I 337 consid. 1.1 p. 339 et les arrêts cités).
En l'occurrence, l'arrêt du Tribunal administratif est partiellement 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 et contre le bruit. C'est par la voie du recours de droit administratif que la violation de ces normes doit être invoquée (cf. ATF 126 II 399 consid. 4a p. 404). Il en va de même de la violation alléguée par les recourants de leur droit d'être entendus dès lors qu'elle est étroitement liée au grief tiré du non-respect des exigences de l'ORNI (ATF 130 II 707 consid. 3.1 p. 709). En revanche, seul le recours de droit public est ouvert pour se plaindre d'une application prétendument arbitraire de l'art. 57 RPGA, dans la mesure où cette disposition conserve une portée propre par rapport aux normes fédérales de protection de l'environnement (ATF 118 Ib 580 consid. 3a p. 590; 117 Ib 147 consid. 2c/cc p. 153; 116 Ib 175 consid. 3a p. 183).
Recours de droit administratif
2.1 En l'espèce, le Tribunal administratif a admis le recours interjeté par Orange Communications SA contre la décision de la Municipalité de Paudex du 27 mars 2002 qu'il a annulée et a renvoyé la cause à cette autorité pour nouvelle décision à charge pour elle de délivrer le permis de construire sollicité aux conditions précisées dans les considérants de son arrêt. Une telle décision de renvoi, contenant des instructions impératives à l'autorité inférieure sur les points tranchés définitivement dans ses considérants, présente les traits d'un arrêt partiel et peut être attaquée immédiatement par la voie du recours de droit administratif (ATF 129 II 286 consid. 4.2 p. 291, 384 consid. 2.3 p. 385; 120 Ib 97 consid. 1b p. 99; 118 Ib 196 consid. 1b p. 198/199; 117 Ib 325 consid. 1b p. 327 et les références citées).
2.2 La qualité pour former un recours de droit administratif est définie à l'art. 103 let. a OJ. Elle est reconnue à toute personne atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Selon la jurisprudence, le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés, et l'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération; il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers est en revanche irrecevable. Il y a lieu de prêter une attention particulière à ces exigences tendant à exclure l'action populaire lorsque, comme en l'espèce, un administré conteste une autorisation délivrée à un tiers (ATF 131 II 649 consid. 3.1 p. 651/652 et les arrêts cités).
Les conditions de l'art. 103 let. a OJ sont en principe réalisées quand le recours de droit administratif émane du propriétaire d'un immeuble directement voisin de l'installation litigieuse (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 74). Celui-ci n'est toutefois pas dispensé pour autant d'alléguer les éléments de fait précis permettant de juger si cette installation est susceptible de lui causer un réel préjudice (ATF 120 Ib 431 consid. 1 p. 433; arrêt 1A.105/2004 du 3 janvier 2005 consid. 3.2 publié in RDAF 2005 I p. 350). Ce n'est en effet que s'il est certain ou à tout le moins très vraisemblable qu'elle serait à l'origine d'immissions touchant spécialement les voisins que ces derniers peuvent avoir qualité pour recourir (cf. ATF 120 Ib 379 consid. 4c p. 387; arrêt 1A.148/2005 du 20 décembre 2005 consid. 3.3 publié in ZBl 107/2006 p. 610 et les références citées).
2.3 Les recourants sont d'avis que les exigences de l'ordonnance sur la protection contre le bruit ne seraient pas respectées. Ils se réfèrent à ce propos au bruit intérieur induit par les installations techniques prévues dans les combles de l'immeuble sis au n°13 de la route de la Bordinette, qui ne respecterait pas les normes d'isolation phonique et les exigences minimales requises en la matière par la norme SIA 181. Ils ne démontrent pas qu'ils

seraient touchés par la violation alléguée qui concerne avant tout les occupants de l'immeuble concerné et, en particulier, de l'appartement situé immédiatement sous les combles. Ils ne prétendent pas davantage que le bruit des équipements techniques serait perceptible dans le voisinage immédiat et rien n'indique que tel soit le cas. Dans ces conditions, on ne saurait dire qu'ils seraient touchés dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés par l'arrêt attaqué qui confirme l'octroi du permis de construire à l'intimée (cf arrêt 1A.115/2005 du 9 août 2005 consid. 1 publié in ZBl 107/2006 p. 119).
Le recours de droit administratif est par conséquent irrecevable, faute de qualité pour agir, en tant qu'il porte sur une prétendue violation des normes fédérales en matière de protection contre le bruit.
2.4 Les recourants dénoncent également la non-conformité du projet aux exigences de l'ORNI. Ils sont propriétaires d'un immeuble compris à l'intérieur du périmètre défini par la jurisprudence pour leur reconnaître en principe la qualité pour agir en application de l'art. 103 let. a OJ (cf. ATF 128 II 168 consid. 2.3 p. 171; arrêt 1A.78/2003 du 20 juin 2003 consid. 2.2 publié in DEP 2003 p. 697). La question de savoir s'il convient de tempérer cette jurisprudence en fonction des griefs invoqués et de l'utilité pratique que la modification de l'arrêt attaqué pourrait procurer aux recourants, peut rester indécise dans la mesure où le recours est de toute manière infondé. Les autres conditions de recevabilité du recours de droit administratif (art. 104 ss OJ) sont manifestement remplies et il y a lieu d'entrer en matière.
2.4.1 L'installation de téléphonie mobile litigieuse constitue une nouvelle installation fixe qui doit être aménagée et exploitée de telle manière que la valeur limite de l'installation et les valeurs limites d'immissions au sens des annexes 1 et 2 de l'ORNI soient respectées dans tous les lieux à utilisation sensible et les lieux de séjour momentané (art. 4 al. 1 ORNI en relation avec les ch. 64 let. c et 65 de l'annexe 1; art. 5 et 13 al. 1 ORNI en relation avec l'annexe 2).
2.4.2 Le Tribunal administratif a considéré qu'au vu des informations fournies par l'intimée dans la fiche de données spécifique au site, l'installation projetée respectait les valeurs limites de l'installation de l'annexe 1 de l'ORNI. Il a toutefois relevé qu'au point de calcul n°5, qui correspond au dernier étage de l'immeuble sis au n°11 de la route de la Bordinette, ces valeurs ne seraient plus respectées si l'intimée modifiait de 1,5°vers le bas l'angle d'inclinaison de l'antenne dirigée contre ce bâtiment. Il a requis et obtenu l'engagement formel de l'opérateur de s'en tenir strictement à cet angle d'inclinaison dans l'exploitation de l'installation. Les recourants estiment pour leur part que l'engagement de l'intimée de ne pas modifier l'angle d'inclinaison de l'antenne serait insuffisant à garantir une utilisation de l'installation respectant les valeurs limites et que le permis de construire aurait dû être assorti d'une condition stricte en ce sens. L'Office fédéral de l'environnement, en sa qualité d'autorité de contrôle, a confirmé que les paramètres définis dans la fiche de données spécifique au site, s'agissant en particulier de l'angle d'inclinaison de l'antenne et des puissances émettrices, étaient contraignants
et que s'ils venaient à être modifiés, une demande de permis devrait être requise; dans ces conditions, il n'a pas estimé nécessaire qu'une charge contraignante dans le sens voulu par les recourants soit mentionnée explicitement dans le permis de construire. Il n'y a rien à redire à cette appréciation. Le recours de droit administratif, tel qu'il est motivé, se révèle ainsi mal fondé.
2.4.3 L'Office fédéral de l'environnement a pour le surplus confirmé en principe l'exactitude des calculs opérés par l'intimée. Il a cependant estimé que la charge de rayonnement non ionisant dans le bâtiment sis au n°11 de la route de la Bordinette devait être soumise à un nouvel examen. Il n'a en effet pas pu exclure que l'intensité des champs électriques dans la partie la plus éloignée des antennes soit plus élevée qu'au point de calcul n°5, compte tenu de la hauteur du bâtiment, estimant qu'une déviation d'un demi-mètre pourrait avoir pour conséquence un dépassement de la valeur limite de l'installation dans la partie arrière du bâtiment, si aucun amortissement par celui-ci ne peut effectivement être opposé. Orange Communications SA n'a pas pris position sur ces déterminations et les éléments versés au dossier ne permettent pas de trancher cette question. Vu l'incertitude qui subsiste sur ce point, le permis de construire ne saurait être délivré sans qu'un nouveau calcul du rayonnement n'ait été opéré à l'endroit le plus exposé du bâtiment sis au n°11 de la route de la Bordinette, qui établisse le respect de la valeur limite de l'installation; ce calcul s'opérera sur la base de la fiche de données spécifique au site publiée
avec la recommandation d'exécution de l'ORNI pour les stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil (WLL) édictée en 2002 par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.
Pour le surplus, l'intimée a indiqué dans sa réponse aux recours que l'installation litigieuse sera intégrée dans le système d'assurance de qualité qu'elle s'est engagée à mettre en place d'ici au 31 décembre 2006 conformé-

ment à la circulaire émise à ce sujet par l'Office fédéral de l'environnement le 16 janvier 2006. Il convient de prendre acte de cet engagement qui suffit pour garantir durablement que l'installation sera exploitée en conformité avec les données sur la base desquelles l'autorisation de construire a été délivrée sans qu'il soit nécessaire d'exiger d'autres garanties à ce sujet (cf. arrêt 1A.116/2005 du 31 mai 2005 consid. 5, résumé in PBG Aktuell 2006 p. 26 et confirmé en dernier lieu dans l'arrêt 1A.140/2006 du 1er février 2007 consid. 2.3). La Municipalité de Paudex, à qui la cause a été renvoyée pour complément d'instruction et nouvelle décision, s'assurera qu'il en soit ainsi et, dans la négative, elle assortira le permis de construire d'une charge en ce sens.
2.5 Sous réserve de ces précisions, qui ne modifient pas le dispositif de l'arrêt attaqué, celui-ci échappe à toute critique en ce qui concerne l'appréciation de la conformité du projet litigieux aux prescriptions de l'ORNI.
Recours de droit public
3.
3.1
Selon la jurisprudence rendue en application de l'art. 87 OJ, le prononcé par lequel une autorité cantonale de recours renvoie une affaire pour nouvelle décision à une autorité qui a statué en première instance ou à une autre autorité est en principe de nature incidente et n'est pas sujette à un recours de droit public, alors même qu'il tranche définitivement certains points de droit. Une telle décision est toutefois tenue pour finale lorsque le renvoi a lieu uniquement en vue de son exécution par l'autorité inférieure sans que celle-ci ne dispose encore d'une liberté d'appréciation notable (ATF 129 I 313 consid. 3.2 p. 317 et les arrêts cités). Le Tribunal administratif a renvoyé le dossier à la Municipalité de Paudex pour qu'elle délivre le permis de construire à l'intimée moyennant diverses charges et conditions qu'il précisait dans les considérants de l'arrêt attaqué. Cela étant, on peut douter que la marge d'appréciation dévolue à l'autorité communale soit suffisante pour lui reconnaître plus qu'un rôle d'exécutante. Cette question peut rester indécise, car le recours est de toute manière irrecevable pour un autre motif.
3.2 La qualité pour agir par un recours de droit public est régie par l'art. 88 OJ. Selon cette disposition, le recours n'est ouvert qu'à celui qui est atteint par l'acte attaqué dans ses intérêts personnels et juridiquement protégés; le recours formé pour sauvegarder l'intérêt général ou de simples intérêts de fait est en revanche irrecevable (ATF 131 I 198 consid. 2.1 p. 200; 130 I 306 consid. 1 p. 309; 129 I 113 consid. 1.2 p. 117; 129 II 297 consid. 2.1 p. 300; 126 I 43 consid. 1a p. 44 et les arrêts cités). Les propriétaires voisins ne peuvent ainsi recourir contre une autorisation de construire que lorsqu'ils invoquent des normes qui tendent, au moins dans une certaine mesure, à la protection de leurs propres intérêts (ATF 127 I 44 consid. 2c p. 46). Ils ne sont en particulier pas habilités à se plaindre de la violation des dispositions concernant l'esthétique ou l'intégration des bâtiments dans le paysage, qui tendent exclusivement à préserver l'intérêt public (ATF 118 Ia 232 consid. 1b p. 235; 112 Ia 88 consid. 1b p. 90).
3.3 En l'espèce, le Tribunal administratif a interprété l'art. 57 RPGA, qui n'autorise en toiture que les cheminées et les superstructures techniques, comme une clause d'esthétique qui ne conférait pas de garanties supérieures à celle de l'art. 86 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions et de l'art. 66 RPGA. Les recourants ne le contestent pas. Ils prétendent toutefois que cette norme tendrait aussi accessoirement à limiter les éléments propres à augmenter l'emprise d'un bâtiment dans sa hauteur afin de protéger la vue et l'ensoleillement des voisins. Il n'y a pas lieu d'examiner ce qu'il en est réellement. La qualité pour agir des voisins suppose qu'ils soient touchés par les effets prétendument illicites de la construction ou de l'installation litigieuse (ATF 121 I 267 consid. 2 p. 268 et les arrêts cités). Or, il ressort des plans d'enquête que les cheminées factices destinées à camoufler les antennes litigieuses se trouveraient sur les pans de toiture est et ouest du bâtiment de l'indivision de famille B._____; elles n'en dépasseraient pas le faîte et n'affecteraient ainsi pas la vue ou l'ensoleillement dont les occupants de l'immeuble sis au n°15 de la route de la Bordinette jouissent actuellement en direction du bâtiment voisin. Dans ces conditions, les recourants ne sont pas touchés par la violation alléguée de l'art. 57 RPGA et n'ont pas qualité pour dénoncer l'application faite en l'espèce de cette disposition (cf. arrêt 1A.202/2004 du 3 juin 2005 consid. 5.2). Le recours de droit public est donc irrecevable pour défaut de qualité pour agir.
4.
Vu le sort de la cause, il y a lieu de mettre un émolument judiciaire réduit à la charge des recourants qui succombent pour l'essentiel (art. 156 al. 1 OJ). Ces derniers verseront en outre une indemnité de dépens réduite à l'intimée qui obtient partiellement gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours de droit administratif est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Le recours de droit public est irrecevable.
3.
Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge des recourants.
4.
Une indemnité de 1'500 fr. est allouée à l'intimée à titre de dépens à la charge des recourants, solidairement entre eux.
5.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties et de la Municipalité de Paudex, à l'indivision de famille B._____, au Département de la sécurité et de l'environnement du canton de Vaud, Service de l'environnement et de l'énergie, au Tribunal administratif du canton de Vaud, ainsi qu'à l'Office fédéral de l'environnement.
Lausanne, le 14 juin 2007
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: