Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.146/2004 /col

Arrêt du 15 février 2005
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Reeb et Eusebio.
Greffier: M. Kurz.

Parties
A._____,
recourant,

contre

TDC Switzerland SA (Sunrise),
intimée, représentée par Me Christophe Piguet, avocat, place Saint-François 5, case postale 7175,
1002 Lausanne,
Municipalité de Sainte-Croix, 1450 Sainte-Croix,
Département de la sécurité et de l'environnement
du canton de Vaud, Service de l'environnement et
de l'énergie, case postale 33, 1066 Epalinges,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
permis de construire une antenne de téléphonie mobile,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 10 mai 2004.

Faits:
A.
Le 19 juin 2003, TDC Suisse SA/Sunrise (ci-après: Sunrise) a déposé une demande de permis de construire une antenne de téléphonie mobile sur la parcelle n°1011 de la commune de Sainte-Croix. Située dans le village de L'Auberson, en bordure du chemin du Carré, en zone mixte de constructions sportives et touristiques, la parcelle est propriété de la commune; il s'y trouve une salle de gymnastique d'une hauteur de 11 m environ et un terrain de basket. L'antenne projetée devait être installée dans un renfoncement au nord-est du bâtiment. D'une hauteur de 20,10 m, elle devait supporter trois antennes GSM émettant à 900 MHz et d'une puissance de 3300 W chacune.

Mis à l'enquête le 18 juillet 2003, le projet a suscité de nombreuses oppositions de la part des habitants du village. Le 6 octobre 2003, la Municipalité de Sainte-Croix a décidé de lever les oppositions et d'accorder le permis, sous réserve d'une séance d'information à la population. Cette décision se fondait sur la synthèse du 15 septembre 2003 de la Centrale des autorisations CAMAC, et en particulier sur le préavis positif du Service de l'environnement et de l'énergie (SEVEN), selon lequel la valeur limite de l'installation (soit 4 V/m selon le ch. 64 let. a de l'annexe 1 de l'ordonnance sur la protection contre les rayonnements non ionisants - ORNI, RS 814.710) était respectée, sous réserve des mesures à effectuer lors de la mise en exploitation.

Le 10 décembre 2003, après avoir proposé le déplacement de l'installation, la Municipalité a finalement refusé le permis en raison de l'impact esthétique de l'installation, située dans le village et attenante à une place de jeux, ainsi qu'en raison des nombreuses oppositions.
B.
Par arrêt du 10 mai 2004, le Tribunal administratif vaudois a admis le recours formé par Sunrise contre ce refus. La clause d'esthétique de l'art. 86 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) supposait la nécessité de protéger un site contre des atteintes résultant de la construction, par exemple en raison de volumes disproportionnés, ou de contrastes excessifs par rapport à l'environnement. En l'espèce, le bâtiment et son environnement (transformateur et pylônes électriques, lampadaires) ne présentaient pas de cachet ou d'intérêt particulier. L'impact visuel de l'installation était limité, en raison de la configuration des lieux. La Municipalité prétendait n'avoir réalisé l'impact esthétique qu'après la construction d'une autre antenne au lieu-dit Äux Replans. Les plans soumis à l'enquête étaient toutefois suffisamment clairs à ce propos, et d'autres formes de représentation (gabarits, photomontage, maquette) auraient pu être ordonnées en cas de doute. La Municipalité avait donc abusé de son pouvoir d'appréciation sur ce point. Répondant aux arguments des opposants, le Tribunal administratif a ensuite retenu que les valeurs limites de l'installation fixées dans l'ORNI étaient près de dix
fois inférieures aux valeurs limites d'immissions, dans le but de limiter les effets nuisibles - notamment non thermiques -, conformément à l'art. 11 al. 2 LPE. Se fondant sur l'ATF 126 II 399 et l'arrêt 1A.251/2002 du 24 octobre 2003, le Tribunal administratif a considéré qu'il ne se justifiait pas de revoir ces valeurs, car c'était à l'OFEFP qu'il appartenait de suivre l'évolution des connaissances techniques et scientifiques en la matière. Aucun élément nouveau n'était intervenu depuis le dernier arrêt du Tribunal fédéral, qui justifierait un réexamen des valeurs limites de l'ORNI.
C.
A._____, opposant dans la procédure cantonale, forme un recours de droit administratif, subsidiairement de droit public, contre ce dernier arrêt. Il en demande l'annulation, ainsi qu'un moratoire interdisant toute nouvelle implantation ou modification de site existant jusqu'à nouvelle décision concernant les normes de l'ORNI. Il demande la gratuité de la procédure, ou l'octroi de l'assistance judiciaire.

Le Tribunal administratif conclut au rejet du recours en se référant à son arrêt. Le SEVEN estime que les valeurs limites de l'ORNI sont respectées en l'espèce, et qu'il ne dispose pas de données qui lui permettraient de s'en écarter. Sunrise conclut au rejet du recours. La Municipalité de Sainte-Croix expose qu'elle a renoncé à recourir contre l'arrêt du Tribunal administratif, qu'elle se dit prête à exécuter.
L'OFEFP s'est déterminé dans le sens du rejet du recours; les valeurs de l'ORNI ont notamment été fixées en tenant compte des symptômes d'éléctrosensibilité dont fait état le recourant.

Après avoir spontanément complété son recours le 19 août 2004, le recourant a eu l'occasion de répliquer. Il a demandé un nouveau délai pour déposer un dossier de synthèse, lequel a été produit spontanément, le 19 janvier 2005.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité et la qualification juridique des recours qui lui sont soumis (ATF 130 II 67 consid. 1 et les arrêts cités).
1.1 Le recourant forme un recours de droit administratif et, subsidiairement, de droit public. Son argumentation concerne les valeurs limites de l'installation fixées au ch. 64 de l'annexe 1 de l'ORNI, que le recourant juge trop élevées au regard des risques que présenteraient les micro-ondes pour la santé humaine. Ce faisant, le recourant invoque le principe général de prévention (art. 11 LPE). En rapport avec cette argumentation, le recourant se plaint d'arbitraire et d'une violation de son droit d'être entendu, en reprochant à la cour cantonale d'avoir totalement ignoré, ou mal apprécié les pièces produites au dossier. Le recourant invoque également le droit à la vie et la liberté personnelle (art. 10 Cst.), en relevant que les symptômes dont il souffrait alors que les valeurs d'immission à son ancien domicile n'étaient que de 0,1 V/m, ont cessé depuis son déménagement.
1.2 Critiquant à titre préjudiciel le contenu d'une ordonnance fédérale au motif qu'elle violerait la loi, voire la constitution, le recourant peut agir par la voie du recours de droit administratif (ATF 126 II 399 consid. 4a p.

404). Dans ce cadre, il peut faire valoir la violation du droit fédéral (art. 104 let. a OJ), ainsi qu'une constatation manifestement inexacte ou incomplète des faits (art. 105 al. 2 OJ, s'agissant d'une décision rendue par une autorité judiciaire). Le recourant peut également invoquer ses droits constitutionnels ainsi que son droit d'être entendu.
1.3 Le recours de droit public serait recevable dans la mesure où sont invoquées des normes de droit cantonal indépendantes du droit fédéral. Tel est en particulier le cas des dispositions relatives à l'esthétique des constructions. Toutefois, le recourant ne présente guère d'arguments suffisamment motivés sur ce point. En effet, il se borne à prétendre, en se plaignant de discrimination, que la commune n'était pas seule à invoquer les problèmes d'esthétique, également soulevés par les nombreux opposants. On ne voit toutefois pas en quoi cela permettrait de mettre en cause les considérations faites, sur le fond, par la cour cantonale à propos de l'application de la clause d'esthétique. Le recours de droit public, limité à cette question, est insuffisamment motivé (art. 90 al. 1 let. b OJ).
1.4 L'arrêt attaqué renvoie le dossier à la Municipalité pour nouvelle décision au sens des considérants. L'autorité de première instance ne dispose toutefois plus d'aucun pouvoir de décision, puisqu'elle est simplement invitée à délivrer le permis sollicité. L'arrêt attaqué n'a donc pas de caractère incident, et peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral dans le délai de trente jours prévu à l'art. 106 al. 1 OJ.
Le recourant, domicilié dans le village de L'Auberson, a manifestement qualité pour recourir, dans la mesure où la distance maximale pour former opposition a été établie à 1422 m, selon la fiche technique complémentaire n°2 produite par le constructeur.
1.5 Le recourant conclut non seulement à l'annulation de l'arrêt cantonal, mais aussi au prononcé d'un moratoire interdisant toute installation, jusqu'à nouvelle décision sur les normes de l'ORNI. Une telle conclusion dépasse toutefois le cadre du litige, limité à une installation particulière; elle est irrecevable.
1.6 Le recourant demande également, à titre de mesure d'instruction, l'audition de diverses personnes, sans même préciser sur quels points celles-ci devraient être interrogées. De toute manière, le Tribunal fédéral n'organise des débats, et ne procède à l'audition de témoins que dans la mesure où le dossier ne contient pas déjà suffisamment d'éléments pour lui permettre de statuer en toute connaissance de cause. Or, le recourant ne prétend pas que les auditions requises apporteraient davantage à la cause que les nombreuses études dont il a déjà fait état. Il demande également un délai supplémentaire pour produire un dossier de synthèse, sans toutefois expliquer pourquoi un tel dossier n'aurait pas pu être constitué auparavant. Cette requête doit également être écartée, de même que les pièces que le recourant a produites sans y être invité, en dehors des échanges d'écritures.
2.
Le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu. Selon lui, le Tribunal administratif aurait indûment écarté certaines pièces du dossier. Ces pièces sont énumérées dans le recours avec la mention ¨pièces écartées¨. Toutefois, la cour cantonale n'a pas totalement ignoré les diverses études produites par le recourant. Elle a retenu, d'une part, que la majorité d'entre elles étaient antérieures à l'arrêt du 24 octobre 2003, dans lequel le Tribunal fédéral avait réexaminé la question de la conformité à l'art. 11 al. 2 LPE des valeurs limites fixées dans l'ORNI. Par ailleurs, les documents produits n'étaient pas suffisants pour établir un avis majoritaire de la communauté scientifique; l'étude de l'Université de Lund, produite par le recourant, portait sur les effets dommageables des téléphones portables, et non sur le rayonnement des antennes. Si la cour cantonale n'a pas donné une importance déterminante aux études produites, notamment par le recourant, dans la procédure, cela ne signifie pas qu'elle les a purement et simplement ignorées. L'arrêt attaqué indique au contraire clairement pour quelles raisons ces documents n'ont pas été jugés déterminants. La garantie formelle du droit d'être entendu (art. 29 al. 2
Cst.) n'a par conséquent pas été violée. L'argument du recourant relève d'ailleurs davantage du fond.
3.
En effet, le recourant reproche principalement à la cour cantonale de ne pas avoir tenu suffisamment compte des résultats des travaux scientifiques, démontrant selon lui que les valeurs limites de l'installation devraient être fixées à un niveau nettement plus bas qu'actuellement, soit en dessous d'un niveau de 0.04 V/m. Le recourant se fonde notamment sur les documents suivants: une étude effectuée par l'Université de Berne pour l'Office fédéral de l'énergie en 1995, concernant la station de Schwarzenburg; une étude réalisée en 2001/2002 par l'Office fédéral de la santé publique; une attestation médicale faisant état des troubles dont souffre le recourant lorsqu'il se trouve à proximité d'antennes de téléphonie mobile; une étude de juin 2003 sur les effets du téléphone portable; l'étude TNO (Hollande) de septembre 2003.

3.1 Le recourant invoque l'ATF 126 II 399. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral, après avoir rappelé que l'ORNI réglementait de manière exhaustive la limitation préventive des émissions, a estimé que le concept et les valeurs limites fixées dans cette ordonnance étaient conformes aux principes de la LPE, compte tenu des connaissances scientifiques encore lacunaires quant aux effets des rayonnements non ionisants sur la santé humaine, en particulier s'agissant des effets non thermiques. Les valeurs limites étaient fixées de manière à ménager une marge de sécurité permettant de tenir compte des incertitudes liées aux effets biologiques à long terme, conformément aux principes découlant de l'art. 11 al. 2 LPE (consid. 4b). Les valeurs limites devraient toutefois être revues en cas de nouvelles connaissances fiables et adéquates, notamment quant aux effets non thermiques du rayonnement non ionisant (consid. 4c).
3.2 Après cet arrêt, le Tribunal fédéral a été saisi de nombreux recours faisant valoir soit de nouvelles connaissances scientifiques, soit les principes généraux de l'art. 11 al. 2 LPE. Dans un arrêt du 24 octobre 2001 (cause 1A.62/2001, publié aux ATF 128 I 59 s'agissant de la qualité pour agir), il a rappelé les limites d'intervention d'une juridiction ne disposant pas de connaissances scientifiques nécessaires; c'est donc aux autorités administratives spécialisées qu'il appartenait de suivre l'état de la science et des recherches pour adapter, le cas échéant, les valeurs limites de l'ORNI; il a ensuite suivi l'avis de l'OFEFP selon lequel les études présentées ne démontraient pas une évolution des connaissances, puisqu'en particulier elles étaient déjà connues au moment de l'adoption de l'ordonnance (consid. 3a/aa).

Dans des arrêts du 8 avril 2002 (1A.10/2001), puis du 24 octobre 2003 (1A.251/2002) le Tribunal fédéral a tenu compte d'expériences faites à Salzbourg, dont les résultats ont été jugés non suffisamment concluants. Il a estimé que ni le Conseil fédéral, ni l'OFEFP n'avaient failli à leur obligation de réévaluation périodique. Dans un arrêt du 15 décembre 2003 (1A.86/2003), il a tenu compte d'une étude réalisée sur mandat de l'OFEFP, à propos des effets du rayonnement à haute fréquence en dessous des valeurs limites d'immissions de l'ORNI (Hochfrequente Strahlung und Gesundheit, Umweltmaterialien n°162, Berne 2003), qui distingue les effets certains, vraisemblables ou seulement possibles, et parvient à la conclusion qu'aucun effet certain n'avait encore été démontré; certaines conséquences sur la santé pouvaient être qualifiées de vraisemblables, mais, dans leur majorité, elles étaient seulement possibles.

Ce point de vue a encore été confirmé ultérieurement (cf. notamment les arrêts 1A.134/2003 du 5 avril 2004, publié in DEP 2004 p. 228, 1A.136/2003 du 4 novembre 2004), et plus récemment encore, dans un arrêt du 15 janvier 2005 (1A.208/2004): les différentes études scientifiques menées dans un même domaine ne peuvent être considérées séparément, mais doivent faire l'objet d'une appréciation d'ensemble. Les résultats d'études isolées, qui n'ont pas été répétées, ne sauraient constituer une preuve d'un effet dommageable (consid. 2.1, et la référence à Deventer-Perkins/Repacholi, Effets de la téléphonie mobile sur la santé humaine: état des connaissances scientifiques, DEP 2004 p. 708 ss, 719).
3.3
Les arrêts précités tiennent compte de plusieurs études dont se prévaut le recourant (Etude Röösli - publiée in URP 2003 p. 69 ss, Etude TNO, en cours de répétition en Suisse, Etude Naila). Celui-ci admet d'ailleurs la difficulté de prouver scientifiquement l'existence d'effets dommageables sur la santé. En définitive, il n'invoque pas d'élément déterminant qui aurait été ignoré dans le cadre de la jurisprudence rappelée ci-dessus. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de revenir sur l'appréciation selon laquelle l'OFEFP ne saurait se voir reprocher de ne pas effectuer un suivi suffisant de l'évolution des connaissances scientifiques. Pour le recourant, les menaces de dommages sérieux à la santé justifierait l'adoption de mesures de prévention immédiates. Il perd de vue que l'instauration de valeurs limites d'installation, environ dix fois inférieures aux valeurs limites d'immissions, constitue précisément une telle mesure, destinée à tenir compte des incertitudes quant aux effets biologiques d'une exposition à long terme au rayonnement non ionisant.
3.4 Le recourant fait aussi état d'une intervention du directeur de l'OFEFP, en avril 2003, afin d'obtenir une baisse massive des valeurs limites d'immissions. L'OFEFP explique toutefois que l'article de presse paru à ce sujet était inexact, et avait été rectifié par la suite.
3.5 Le recourant produit également des certificats médicaux censés démontrer les effets nuisibles des rayonnements d'antennes GSM sur sa propre personne. Le recourant fait sans doute partie des personnes dites électrosensibles; cette dénomination ne s'entend toutefois que d'un point de vue subjectif, puisqu'un rapport objectif entre champs magnétiques et apparition des symptômes n'a pas pu être démontré (arrêt 1A.220/2002

du 10 février 2003 publié in DEP 2003 p. 280). Comme le relève l'OFEFP, on ignore encore les conditions précises d'apparition de tels symptômes; ceux-ci peuvent en particulier être provoqués ou renforcés par d'autres facteurs, notamment l'élément psychologique lié à la présence d'une installation ressentie comme menaçante. La situation particulière du recourant ne saurait, dans ces conditions, constituer un motif pour s'écarter des valeurs limites de l'installation, dont il a été rappelé ci-dessus qu'elles revêtent un caractère exhaustif.
4.
Sur le vu de ce qui précède, le recours de droit public est irrecevable, et le recours de droit administratif doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Le recourant a demandé l'assistance judiciaire, sous la forme d'une dispense du paiement de l'émolument judiciaire. Il peut être fait droit a cette requête. Cela ne dispense toutefois pas le recourant du paiement d'une indemnité de dépens allouée à l'intimée TDC Switzerland SA, qui obtient gain de cause et agit par l'entremise d'un avocat.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours de droit public est irrecevable.
2.
Le recours de droit administratif est rejeté dans la mesure où il est recevable.
3.
La demande d'assistance judiciaire est admise en ce sens que le recourant est dispensé du paiement de l'émolument judiciaire.
4.
Une indemnité de dépens de 2000 fr. est allouée à TDC Switzerland SA (Sunrise), à la charge du recourant.
5.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux parties, à la Municipalité de Sainte-Croix, au Département de la sécurité et de l'environnement du canton de Vaud, Service de l'environnement et de l'énergie, et au Tribunal administratif du canton de Vaud ainsi qu'à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.
Lausanne, le 15 février 2005
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: