

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.264/2006 /col

Arrêt du 30 mai 2007
Ire Cour de droit public

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

Parties

Commune de Versoix, Mairie de Versoix, route de Suisse 18, 1290 Versoix,
recourante, représentée par Me François Membrez, avocat,

contre

TDC Switzerland AG,
intimée, représentée par Me Horace Gautier, avocat,
Département des constructions et des technologies de l'information de la République et canton de
Genève, rue David-Dufour 5, case postale 22,
1211 Genève 8,
Tribunal administratif de la République et canton de Genève, rue du Mont-Blanc 18, case postale
1956,
1211 Genève 1.

Objet

autorisation de construire une installation de téléphonie mobile en zone à bâtir,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif de la République et canton de
Genève du 17 octobre 2006.

Faits:

A.

Le 21 avril 2004, l'Administration fédérale des douanes et la société TDC Suisse SA ont sollicité l'autorisation de construire une installation de téléphonie mobile sur la parcelle n° 6137 du registre foncier de la commune de Versoix, propriété des Chemins de fer fédéraux suisses. Cette parcelle est sise en zone ferroviaire destinée aux installations, voies de chemin de fer, gares et activités liées à l'exploitation ferroviaire selon l'art. 19 al. 5 de la loi genevoise d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. L'installation projetée se compose d'un mât d'une hauteur d'environ 31 mètres, supportant trois antennes GSM/UMTS destinées à TDC Suisse SA et trois antennes Tetrapol/Polycom destinées au corps des gardes-frontières, ainsi que d'une armoire technique. Son implantation est prévue le long des voies de chemin de fer, à proximité de la gare de Versoix.

Soumis à l'enquête publique du 9 août au 9 septembre 2004, ce projet a suscité plusieurs oppositions et une pétition de riverains munie de 134 signatures. La Commune de Versoix a préavisé défavorablement en raison de la hauteur excessive du mât d'antennes par rapport à l'environnement construit, du moratoire sur les installations de téléphonie mobile voté en janvier 2003 et de la réaction négative des riverains. Elle estimait également le projet contraire aux objectifs de valorisation du quartier de la gare de Versoix. Le Service cantonal de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants a délivré un préavis favorable après s'être assuré de la conformité du projet avec les exigences de l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI; RS 814.710) et du règlement cantonal y relatif. Il a néanmoins exigé de l'exploitant de l'installation qu'il fasse procéder à ses frais à des mesures de contrôle lors de la réception au point d'évaluation n° 9, correspondant au dernier étage de l'immeuble sis au n° 23 de l'avenue Adrien-Lachenal; à cet endroit, les immissions étaient en effet supérieures à 80% de la valeur limite d'utilisation dans des directions proches du rayon principal. La Commission cantonale d'architecture a délivré un préavis favorable après avoir demandé en vain le déplacement de l'antenne sur l'un des immeubles en cours de transformation.

Par décision du 26 mai 2005, le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement de

la République et canton de Genève, devenu par la suite le Département des constructions et des technologies de l'information (ci-après: le Département), a délivré l'autorisation de construire sollicitée. La Commission cantonale de recours en matière de constructions a rejeté le recours formé contre cette décision par la Commune de Versoix et divers opposants au terme d'une décision prise le 6 avril 2006. Le Tribunal administratif de la République et canton de Genève (ci-après: le Tribunal administratif ou la cour cantonale) a confirmé ce prononcé sur recours de la Commune par arrêt du 17 octobre 2006.

B.

Agissant par la voie du recours de droit administratif, la Commune de Versoix demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt de même que l'autorisation de construire délivrée à l'intimée le 26 mai 2005. Elle conclut subsidiairement au renvoi de la cause au Tribunal administratif pour nouvelle décision. Elle dénonce une violation des art. 12 ORNI et 11 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 815), de l'art. 18m de la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF; RS 742.101), de l'art. 63 de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA; RS 748.131.1), ainsi que de son droit d'être entendue et de son droit à une composition correcte de l'autorité consacrés aux art. 29 al. 2 et 30 al. 1 Cst.

Le Tribunal administratif se réfère à son arrêt. TDC Switzerland AG conclut au rejet du recours. Le Département propose de le déclarer irrecevable, subsidiairement de le rejeter dans la mesure où il est recevable.

L'Office fédéral de l'environnement a déposé des observations au sujet desquelles les parties ont eu l'occasion de se déterminer.

C.

Par ordonnance du 18 janvier 2007, le Président de la Ire Cour de droit public a admis la demande d'effet suspensif présentée par la recourante.

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 (LAT; 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, est également toujours 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 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 ancien LAT; 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. C'est par la voie du recours de droit administratif que le non-respect de ces normes doit être invoqué

(cf. ATF 126 II 399 consid. 4a p. 404). Il en va de même de la violation alléguée des art. 18m LCdF et 63 OSIA (cf. arrêt 1A.100/2006 du 2 octobre 2006 consid. 1.1; arrêt 1P.323/1994 du 12 mai 1995 consid. 1a publié in ZBI 97/1996 p. 417), respectivement du droit d'être entendu et du droit à la composition régulière de l'autorité (ATF 130 II 707 consid. 3.1 p. 709).

2.2 La commune déclare agir en sa double qualité de propriétaire de fonds voisins de l'installation et d'autorité habilitée à recourir en vertu de l'art. 34 al. 2 ancien LAT en relation avec l'art. 103 let. c OJ. Les parcelles dont elle est propriétaire sont comprises à l'intérieur du périmètre défini par la jurisprudence pour lui reconnaître la qualité pour former opposition et, par voie de conséquence, pour déposer un recours de droit administratif à l'encontre de l'autorisation de construire délivrée à l'intimée, au sens 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). En revanche, l'art. 34 al. 2 ancien LAT,

également invoqué, n'entre pas en considération puisque l'installation litigieuse prendrait place en zone à bâtir. La recourante peut néanmoins fonder sa qualité pour recourir sur l'art. 57 LPE, en relation avec l'art. 103 let. c OJ (arrêt 1A.134/2003 du 5 avril 2004 consid. 1.2 publié in DEP 2004 p. 229). Les autres conditions de recevabilité du recours de droit administratif sont par ailleurs réunies de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

3.

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). Il n'est en revanche pas tenu par les motifs invoqués et peut appliquer d'office les dispositions du droit public fédéral dont la recourante ne se serait pas prévaluée ou que la cour cantonale aurait omis d'appliquer, pourvu qu'elles se rapportent à l'objet du litige (art. 114 al. 1 OJ; ATF 131 II 361 consid. 2 p. 366; 130 III 707 consid. 3.1 p. 709 et les arrêts cités).

4.

La recourante voit une violation de son droit d'être entendue et de son droit à une composition régulière du tribunal dans le fait que l'un des juges de la Commission cantonale de recours ayant statué sur son recours n'avait pas participé à l'audience d'instruction du 8 décembre 2005. Elle ne prétend pas que le droit cantonal lui conférerait sur ce point une protection plus étendue que celle qui découle des garanties minimales découlant des art. 29 al. 2 et 30 al. 1 Cst. de sorte que c'est à la lumière de ces dispositions qu'il convient de trancher le mérite de ce grief.

4.1 En vertu de l'art. 30 al. 1 Cst., toute personne dont la cause doit être jugée dans une procédure judiciaire a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial. Il découle de cette disposition un droit à une composition correcte de l'autorité judiciaire (cf. ATF 127 I 128 consid. 3c p. 130; 125 V 499 consid. 2a p. 501; 117 Ia 166 consid. 5a p. 168). Il n'est pas contesté que la Commission cantonale de recours a statué dans une composition de trois juges conforme à la loi. Seul est critiqué le fait que l'un de ses membres n'a pas participé à la procédure probatoire. Or, il ne résulte pas de l'art. 30 al. 1 Cst. qu'un juge ne pourrait être membre de la cour au moment du jugement que pour autant qu'il ait participé à toutes les audiences tenues auparavant dans l'affaire concernée (ATF 117 Ia 133 consid. 1e p. 135; 96 I 321 consid. 2a p. 323). Pareille obligation ne résulte pas plus du droit d'être entendu garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., à tout le moins lorsque les séances d'administration des preuves font l'objet d'un procès-verbal versé au dossier auquel les juges peuvent librement accéder (cf. ATF 96 I 321 consid. 2c p. 323/324).

4.2 En l'espèce, le juge Rufener, qui faisait partie de la composition de la Commission cantonale de recours ayant statué sur le recours de la Commune de Versoix, n'a pas participé à l'audience d'instruction du 8 décembre 2005; toutefois, les propos tenus à cette occasion ont fait l'objet d'un procès-verbal signé par les parties présentes. La recourante prétend certes que ce document serait lacunaire et ne refléterait pas l'intégralité des déclarations des parties. Celles-ci n'ont cependant formulé aucune remarque quant au contenu du procès-verbal d'audience, que ce soit à l'issue de la séance ou ultérieurement, destinée à corriger d'éventuelles inexactitudes ou à compléter celui-ci sur des points qui n'auraient pas été mentionnés. Dans ces conditions, on doit admettre que le juge Rufener disposait des mêmes connaissances du dossier que les autres juges ayant participé à la séance sur les points jugés pertinents par les parties pour trancher la cause. La recourante semble il est vrai reprocher à la Commission cantonale de recours de ne pas l'avoir informée du fait qu'un autre juge statuerait, l'empêchant ainsi de solliciter la tenue d'une nouvelle audience en présence du juge remplaçant. Une obligation d'informer les parties en ce sens ne découle pas directement du droit d'être entendu garanti à l'art. 29 al. 2 Cst.; elle ne saurait être déduite de l'arrêt auquel se réfère la recourante (arrêt 1P.352/2003 du 3 avril 2003). Au demeurant, celle-ci ne fait valoir aucun motif de récusation du juge Rufener.

Dans ces circonstances, elle dénonce en vain une violation des art. 29 al. 2 et 30 al. 1 Cst.

5.

La recourante voit une violation des art. 12 ORNI et 11 al. 2 LPE dans le fait que l'autorisation de construire délivrée à l'intimée n'a pas été assortie de l'obligation de procéder à une mesure de contrôle du rayonnement non ionisant au point n° 4 d'évaluation après la mise en service de l'installation alors même que le rayonnement subi à cet endroit selon le calcul de prévision dépasserait les 80% de la valeur limite de l'installation. Elle se réfère à ce propos à la recommandation d'exécution de l'ORNI pour les stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil (WLL), publiée en 2002 par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (ch. 2.1.8).

5.1 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).

5.2 En l'occurrence, il est établi que la valeur limite de l'installation serait respectée dans les lieux à utilisation sensible les plus chargés. Il ressort toutefois des calculs opérés par l'intimée que le rayonnement subi aux points d'évaluation nos 4 et 9, de respectivement 4,41 V/m et 4,64 V/m, dépasserait les 80% de la valeur limite d'installation. Le Tribunal administratif a assorti la délivrance du permis de construire de l'obligation de procéder à une mesure de contrôle au point n° 9, conformément au préavis du Service cantonal de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants; en revanche, il n'a pris aucune mesure analogue s'agissant du point n° 4. Cette omission ne constitue pas pour autant une violation du droit fédéral. L'obligation d'effectuer une mesure de contrôle en cas de dépassement du seuil de 80% de la valeur limite de l'installation résulte non pas de l'ORNI, mais des recommandations du service spécialisé en matière de rayonnement non ionisant. Le Tribunal fédéral s'est certes déjà référé à ces recommandations en estimant qu'il n'y avait pas de raisons de s'en écarter (arrêt 1A.194/2001 du 10 septembre 2002 consid. 3.3 publié in DEP 2002 p. 780). Il a par ailleurs complété dans certains cas le

permis de construire par une charge en ce sens au point le plus exposé (cf. arrêt 1A.116/2002 du 17 novembre 2003 consid. 3.2). Cela ne signifie pas encore qu'une telle mesure de contrôle doive nécessairement être ordonnée sur l'ensemble des lieux à utilisation sensible où les immissions sont supérieures aux 80% de la valeur limite d'installation. Cette obligation vise avant tout à s'assurer que les valeurs limites de l'ORNI seront respectées après la mise en service de l'installation. Si cette garantie peut être apportée d'une autre manière, une mesure de contrôle ne s'impose dès lors pas, fût-ce à titre préventif en application de l'art. 11 al. 2 LPE.

5.3 En l'espèce, l'Office fédéral de l'environnement exclut d'emblée un tel dépassement compte tenu des positions respectives du point d'évaluation n° 4, situé derrière le mât d'antennes, dans une zone d'ombre de l'installation, et du point d'évaluation n° 9, qui se trouve presque directement dans la ligne du rayonnement de l'une des antennes. Il en conclut qu'en mesurant les immissions à l'endroit où se présente la plus haute valeur, soit au point d'évaluation n° 9, le résultat en découlant sera aussi pertinent pour l'autre à valeur plus faible, ce d'autant qu'en règle générale, les calculs donnent des résultats plus élevés et sont plus sévères que ceux obtenus lors des mesures a posteriori. La recourante ne conteste nullement cette appréciation qui paraît convaincante. Cela étant, le Tribunal administratif n'a pas violé le droit fédéral en se bornant à exiger une mesure de contrôle au lieu de séjour momentané le plus exposé au rayonnement non ionisant.

Le recours est donc mal fondé sur ce point en tant qu'il dénonce une violation des art. 12 ORNI et 11 al. 2 LPE.

6.

La Commune de Versoix reproche à la cour cantonale de ne pas avoir examiné si l'installation litigieuse pouvait être qualifiée d'installation annexe au sens de l'art. 18m LCdF, soumise à consultation de l'Office fédéral des transports, respectivement si elle devait faire l'objet d'une procédure d'annonce auprès de l'Office fédéral de l'aviation civile au sens de l'art. 63 OSIA.

6.1 Ces griefs sont admissibles alors même que la recourante ne les a pas évoqués devant le Tribunal administratif pour conclure à l'annulation de l'autorisation de construire délivrée à l'intimée dans la mesure où ils n'ont pas pour effet d'étendre l'objet du litige (cf. art. 114 al. 1 OJ; ATF 113 Ib 327 consid. 2b p. 331).

6.2 Selon une jurisprudence bien établie, les équipements de téléphonie mobile constituent une installation annexe, au sens de l'art. 18m LCdF, dont l'établissement et la modification sont régis par le droit cantonal (arrêt 1A.12/2006 du 5 janvier 2007 consid. 6.2 destiné à la publication; arrêt 1A.140/2003 du 18 mars 2004 consid. 2 publié in ZBI 107/2006 p. 194). L'installation litigieuse n'est par conséquent pas soumise à la procédure d'approbation des plans prévue aux art. 18 ss LCdF. Elle ne devait pas davantage impérativement faire l'objet d'une consultation préalable de l'Office fédéral des transports. Une telle démarche n'est en effet requise que dans les hypothèses énumérées exhaustivement à l'art. 18m al. 2 LCdF (cf. Office fédéral de la communication, 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), ch. 4.2, p. 9), à savoir à la demande d'une des parties, lorsqu'aucun accord entre le maître de l'ouvrage et l'entreprise ferroviaire n'a été trouvé (let. a), lorsque l'installation annexe peut empêcher ou rendre considérablement plus difficile une extension

ultérieure de l'installation ferroviaire (let. b) ou lorsque le terrain à bâtir est compris dans une zone réservée ou touché par un alignement déterminés par la législation ferroviaire (let. c). Dans les autres cas, les installations annexes sont soumises au seul accord préalable de l'entreprise de chemin de fer concernée, soit en l'occurrence des Chemins de fer fédéraux suisses (cf. Message relatif à la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans du 25 février 1998, FF 1998 p. 2267). En introduisant cette disposition, le législateur a voulu alléger la procédure

et exclure la consultation de l'Office fédéral des transports dans les cas où les installations ne nuisent pas aux intérêts du chemin de fer (Message précité, FF 1998 p. 2267).

En l'occurrence, les Chemins de fer fédéraux suisses, propriétaires du terrain sur lequel prendrait place l'installation litigieuse, ont signé la demande de permis de construire y relative, estimant ainsi que cette installation n'était pas de nature à compromettre une éventuelle extension de l'installation ferroviaire. Aussi, une consultation de l'Office fédéral des transports ne s'imposait pas pour ce motif. Il n'est par ailleurs nullement établi que la parcelle n° 6137 serait comprise dans une zone réservée ou qu'elle serait touchée par un alignement déterminés par la législation ferroviaire. Dans ces conditions, la recourante dénonce en vain une violation de l'art. 18m LCdF.

6.3 Le recours n'est pas mieux fondé en tant qu'il porte sur une violation de l'art. 63 al. 1 OSIA. Aux termes de cette disposition, la construction ou la modification de bâtiments, d'installations et de plantations doit être annoncée si l'ouvrage atteint une hauteur ou se situe à une distance du sol de 60 m ou plus dans une zone construite (let. a), s'il atteint une hauteur ou se situe à une distance du sol de 25 m ou plus dans une autre zone (let. b) ou s'il traverse une surface déterminante du cadastre de limitation d'obstacles (let. c).

En l'occurrence, le secteur de la gare de Versoix dans lequel prendrait place l'installation litigieuse répond manifestement à la définition de la zone construite au sens de l'art. 63 al. 1 let. a OSIA dans la mesure où elle est largement bâtie. L'installation litigieuse, dont la hauteur est largement inférieure à soixante mètres, échappe ainsi à la procédure d'annonce. Cette procédure tend au surplus à permettre à l'Office fédéral de l'aviation civile de contrôler la dangerosité de nouvelles installations susceptibles de constituer un obstacle à la navigation aérienne et de prendre les mesures adéquates pour les adapter aux nécessités de la sécurité aérienne (cf. arrêt 1P.323/1994 du 12 mai 1995 consid. 4a publié in ZBI 97/1996 p. 419; Daniel Menzi, Luftfahrt und Umwelt, thèse Berne 1988, p. 195/196; Philippe Rochat, La protection contre les obstacles à la navigation aérienne, thèse Lausanne 1974, ch. 261, p. 89/90). Au regard de ces objectifs, il n'apparaît pas - et la recourante ne le prétend pas plus - que les hauteurs minimales requises pour justifier une consultation de l'Office fédéral de l'aviation civile soient insuffisantes s'agissant des zones déjà largement bâties, comme cela est le cas en l'espèce.

7.

Le recours doit par conséquent être rejeté. La Commune de Versoix est dispensée des frais judiciaires (art. 156 al. 2 OJ). Elle versera en revanche une indemnité de dépens à l'intimée qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté.

2.

Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.

3.

Une indemnité de 2'000 fr. est allouée à l'intimée à titre de dépens, à la charge de la recourante.

4.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties, au Département des constructions et des technologies de l'information et au Tribunal administratif de la République et canton de Genève ainsi qu'à l'Office fédéral de l'environnement.

Lausanne, le 30 mai 2007

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: