

VD_OMNI AC.2000.0123 vom 18. Dezember 2001

VD Tribunal cantonal, 2001-12-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2000.0123

FR: VD_OMNI AC.2000.0123 du 18 décembre 2001

IT: VD_OMNI AC.2000.0123 del 18 dicembre 2001

Regeste

NUSSLE, PAROISSE DU MONT-SUR-LAUSANNE et consorts/Municipalité du Mont-sur-Lausanne, Service de l'environnement et de l'énergie, Service des bâtiments, monuments et archéologie, TDC Switzerland AG | Installation de téléphonie mobile avec 6 antennes sur 3 mâts dans les combles et le clocher d'une église classée. Rayonnement conforme à l'ORNI. Atteinte au monument négligeable. L'argumentation, sans support scientifique, d'un auteur selon lequel les ondes émises léseraient la structure des pierres, n'est pas un avis d'expert. Ni la loi ecclésiastique (art. 17) ni la garantie de l'autonomie spirituelle de l'Eglise (Cst vaudoise art. 13, loi ecclésiastique art. 14) ne confèrent à la paroisse (ou au conseil paroissial) le droit de s'opposer à des actes de construction sur une église dont elle n'est pas propriétaire.

Erwägungen

E. 18

décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA). Il est au surplus recevable à la forme. Il en va de même du recours déposé par le conseil de la paroisse du Mont-sur-Lausanne le 27 juillet 2000. 2. Il convient en premier lieu d'examiner la qualité pour agir des recourants. a) L'art. 37 al. 1 LJPA prévoit que le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cette règle correspond à celle de l'art. 103 let. a de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ) et peut ainsi être interprétée à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant cette disposition (AC 98/005 du 30 avril 1999 et les arrêts cités). L'art. 37 al. 1 LJPA, comme l'art. 103 let. a OJ, n'exige pas que le recourant soit touché dans ses droits ou ses intérêts juridiquement protégés; un simple intérêt de fait suffit. Mais lorsque la décision favorise un tiers, il faut que le recourant soit touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et qu'il se trouve avec l'objet du litige dans un rapport spécial, direct et digne d'être pris en considération (ATF 112 Ib 158 ss; 116 Ib 450); l'admission du recours doit lui procurer un avantage concret, de nature économique ou matérielle (ATF 121 II 39 spéc. 43). La qualité pour recourir est ainsi reconnue au voisin qui devrait tolérer une habitation nouvelle à proximité immédiate de sa propre maison (ATF 104 Ib 245 consid. 7d; v. aussi ATF 121 II 171 consid. 2b; 115 Ib 508 consid. 5c) ou qui serait menacé d'immissions telles que le bruit (ATF 119 Ib 179 consid. 1c), les odeurs (ATF 103 Ib 144 consid. 4c), les inconvénients causés par le trafic (ATF 112 Ib 170 consid. 5b), ou encore, qui subirait la perte d'un dégagement ou d'une vue sur un site (AC 98/005 du 30 avril 1999). b) Le recourant Daniel Nusslé habite, d'après les informations qu'il a lui-même fournies, à 260 m. environ de l'église dans laquelle le projet devrait être réalisé. Le Tribunal administratif, a déjà eu l'occasion de juger qu'un recourant situé à 200 m. d'un projet

d'antenne de téléphonie mobile n'était pas touché d'une manière significative par les rayons non ionisants de l'antenne qui "atteignent un seuil bien plus bas que le niveau de tolérance au point d'être insignifiant" (AC 99/0129 du 4 septembre 2000, de même AC 00/0009 du même jour, pour une distance de 270 m.). Le recourant n'est dès lors pas touché par les immissions qui seront engendrées par le projet d'antennes. De plus, le tribunal constate que le projet s'intègre entièrement dans le clocher de l'église et n'est ainsi pas visible, de sorte que la construction projetée ne gênera en rien le recourant Nusslé, dans la mesure où il pourrait voir le clocher de l'église depuis sa parcelle. Daniel Nusslé n'a dès lors pas qualité pour recourir contre le projet querellé. Le fait que le recourant soit un paroissien actif, qui fréquente régulièrement l'église, n'est au surplus pas pertinent à cet égard. Cette qualité ne le conduit pas à être touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés (ATF 116 Ib 450 déjà cité). Dès lors, son recours doit être déclaré irrecevable. c) La qualité pour recourir de la paroisse du Mont-sur-Lausanne est formellement contestée par la constructrice, qui allègue l'absence de personnalité juridique de cette institution. L'art. 12 de la loi sur l'Eglise évangélique réformée du canton de Vaud du 2 novembre 1999 (ci-après loi ecclésiastique) dispose ce qui suit : "Pour subvenir aux dépenses qui n'incombent ni à l'Etat ni aux communes, il existe au niveau local, régional et cantonal, des caisses jouissant de la personnalité morale. L'alimentation, l'administration, la gestion et le contrôle de ces caisses sont fixées dans le règlement ecclésiastique." L'exposé des motifs au projet de loi ecclésiastique (BGC octobre 1999, p. 4043, 4064) relève ce qui suit à propos de cette disposition : " L'église n'est (donc) pas elle-même dotée de la personnalité juridique. Seules les caisses de l'église en sont dotées. Le présent projet n'attribue pas la personnalité juridique à l'église afin de ne pas anticiper les travaux de la Constituante et de laisser toute liberté à cette dernière de se déterminer à ce sujet. " Or, en droit administratif, seul un acte législatif peut conférer à une entité la personnalité morale et partant une autonomie juridique (Moor, Droit administratif, vol. 3, Berne, 1992, p. 70). Il ressort ainsi clairement du projet de loi susmentionné que le législateur vaudois n'a pas eu l'intention de modifier le système précédemment en vigueur jusqu'à son éventuelle révision : seule la caisse de la paroisse jouit de la personnalité morale, contrairement à la paroisse elle-même (Moor, ibidem, p. 90). En l'espèce, le recours - ratifié par tous les membres du conseil de paroisse, qui gèrent la caisse paroissiale (comme l'a confirmé l'instruction) - peut être tenu pour un recours déposé par la caisse elle-même; l'acte est de ce fait recevable. Il y a dès lors lieu d'entrer en matière sur les griefs soulevés par les recourants. Quand bien même le recours de Daniel Nusslé est tenu pour irrecevable, les moyens qu'il invoque seront examinés dans la mesure où le recours de la caisse paroissiale du Mont-sur-Lausanne s'y réfère. 3.

Les recourants allèguent que les ondes émises par les antennes de téléphonie mobile endommageraient de façon durable les structures naturelles de pierres contenant du quartz, telles que la molasse avec laquelle est construit le clocher de l'église. D'après eux, les structures de quartz entreraient en "vibration inharmonique", ce qui léserait les structures fines microscopiques et par conséquent la solidité globale de la pierre. A cet égard, ils font référence à un document du 20 décembre 1999 du professeur allemand Eike Georg Hensch intitulé " Offener Brief an die Bischöfe und Bischöfinnen der evangelischen und die Bischöfe der katholischen Kirche in Deutschland, sowie die Pastoren, Pfarrer und Kirchenvorstände beider Konfessionen ", document paru, d'après les recourants, dans la revue *Monumente*, de juin 2000, éditée par la Fondation allemande de protection des monuments historiques. Le représentant de la Section MH, entendu à l'audience, a confirmé que ce problème n'avait pas encore été signalé dans la littérature scientifique et qu'aucun cas

d'atteinte à la pierre n'avait été démontré, alors que de nombreuses autres églises du canton (dont certaines sont également construites en molasse) sont équipées d'antennes. Le document présenté à ce sujet n'a pas le caractère d'une expertise scientifique, ou même d'un avis suffisamment étayé pour justifier les inquiétudes manifestées par les recourants. Il s'agit d'une lettre ouverte, de nature manifestement polémique, sans référence à des travaux de recherche ou à des publications scientifiques. En l'état des connaissances, le moyen apparaît dès lors mal fondé et doit être écarté. 4.

a) Les recourants allèguent que, même inférieures aux valeurs limites imposées par l'ordonnance fédérale sur les rayonnements non ionisants (ORNI; RS 814.710), les émissions produites par les antennes de téléphonie mobile seraient nuisibles pour la santé. De leur point de vue, en fixant des valeurs limites, l'autorité fédérale n'a pas pris en compte les effets thermiques des émissions; ces valeurs ont par conséquent été déterminées sans base scientifique complète, avant que les études épidémiologiques menées sous l'égide de l'OMS ne soient achevées et leur résultat rendu disponible. L'argument conduit implicitement à contester la conformité de l'ORNI au principe de prévention consacré par la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01). aa) La LPE a notamment pour but de protéger les hommes des atteintes nuisibles ou incommodes (art. 1 al. 1 LPE), ces atteintes pouvant notamment être provoquées par des rayons (art. 7 al. 1 LPE). Pour déterminer à partir de quel seuil les atteintes sont nuisibles ou incommodes au sens de l'art. 1er al. 1 LPE, le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance des valeurs d'immission (art. 13 al. 1 LPE). S'agissant des rayons non ionisants, le Conseil fédéral a mis en oeuvre l'art. 13 LPE en éditant l'ORNI le 23 décembre 1999; cette ordonnance est entrée en vigueur le 1er février 2000. bb) Pour qu'une installation soit conforme à la LPE, il ne suffit pas que les valeurs limites d'immission soient respectées; il faut encore examiner si le principe de prévention résultant des art. 1 al. 2 et 11 al. 2 LPE n'exige pas que des limitations supplémentaires soient imposées à l'exploitant. Le principe de prévention postule que les atteintes qui ne sont pas nuisibles ou incommodes, mais qui pourraient le devenir, sont réduites à titre préventif assez tôt (art. 1 al. 2 LPE). Il implique que, indépendamment des nuisances existantes, les immissions soient limitées à titre préventif dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation, pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE). A la base de ce principe se trouve notamment l'idée qu'il faut éviter les risques sur lesquels il n'est pas possible d'avoir une vue d'ensemble. Ce principe crée une marge de sécurité, qui tient compte de l'insécurité quant aux effets à long terme des nuisances sur l'environnement (ATF 117 Ib 34, consid. 6a, rés. in JT 93 I 462). b) S'agissant des rayons non ionisants, l'Office fédéral de l'environnement des forêts et du paysage (OFEP) et le Conseil fédéral ont été confrontés aux incertitudes scientifiques concernant les effets de ces rayons, notamment à long terme. Comme l'indique le rapport explicatif de l'OFEP du 23 décembre 1999 relatif au projet d'ORNI, le concept suivant a été finalement mis en place pour respecter les exigences de la LPE (AC 99/0153 du 26 octobre 2000, consid. 4) : - des valeurs limites d'immission ont été prévues, correspondant à celles qui ont été publiées par la Commission internationale pour la protection contre le rayonnement non ionisant (ICNIRP). Ces valeurs concernent les effets thermiques. Elles se fondent sur des effets qui présentent un risque pour la santé et qui ont pu être reproduits de manière répétée dans des investigations expérimentales. Elles permettent d'éviter avec certitude certaines atteintes qui ont été prouvées. Elles ne permettent en revanche pas de respecter les exigences de la LPE, qui demande que les valeurs limites d'immission répondent non seulement à l'état de la science, mais aussi à l'état

de l'expérience (voir à cet égard le rapport du 23 décembre 1999 de l'OFEFP, p. 6 et 7). - Une limitation préventive des émissions a été prévue au moyen de valeurs limites des installations. Ces dernières ont pour but de combler les lacunes des valeurs limites d'immission évoquées ci-dessus. Elles sont orientées vers l'avenir en ce sens qu'elles ont pour objectif de maintenir dès à présent les risques d'effets nuisibles, qui ne peuvent être que présumés ou qui ne sont pas encore prévisibles, aussi bas que possible. Ces valeurs limites visent notamment à assurer le respect de l'art. 11 al. 2 LPE dans la mesure où elles fixent la valeur limite de l'installation aussi basse que le permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation tout en demeurant économiquement supportables. Ces valeurs limites tiennent également compte du fait que les immissions de plusieurs installations peuvent se cumuler, ce qui implique de s'assurer, par une limitation suffisamment sévère des émissions de chacune des installations, que la valeur limite d'immission ne soit pas dépassée en cas de recouvrement des rayonnements. Ces valeurs n'ont pas à être respectées partout, mais elles doivent impérativement l'être dans les lieux à utilisation sensible (voir à cet égard le rapport explicatif du 23 décembre 1999 de l'OFEFP, p. 7 et 8). c) Sur la base de ce qui précède, force est de constater que l'ORNI respecte les exigences de la LPE s'agissant du principe de prévention. La conformité de l'ORNI à la LPE a d'ailleurs été expressément confirmée par le Tribunal fédéral (ATF 126 II 399, puis, plus récemment, dans un ATF du 1er mars 2001 dans la cause G. c/ D., 1A.312/2000, confirmant l'arrêt AC 99/0153 du 26 octobre 2000). Certes, les deux arrêts du Tribunal fédéral précités réservent un réexamen et une adaptation des valeurs limites, pour ce qui concerne la protection contre les effets non thermiques, selon l'évolution des connaissances scientifiques. Toutefois, les éléments produits par les recourants à l'appui de leur thèse ne démontrent pas que l'évolution des connaissances scientifiques implique dès à présent une adaptation des dites valeurs. Au demeurant, les recourants ne contestent pas, à juste titre, le respect des valeurs limites par l'installation projetée. On relèvera en particulier que, pour le SEVEN ces valeurs seront également respectées sur la place de jeu aménagée devant l'église, en dépit des émissions conjuguées de l'antenne projetée et de celle qui a déjà pris place sur le bâtiment de la poste (de l'autre côté de la route). Dès lors, ce moyen doit également être rejeté. 5. a)

Les recourants se réfèrent encore à l'art. 17 de la loi ecclésiastique, lequel a la teneur suivante : "Aucune réunion autre que celles organisées par le conseil paroissial ne peut avoir lieu dans une église servant au culte sans l'autorisation de ce conseil ou de l'autorité ecclésiastique compétente, et de l'autorité municipale ou autre tiers propriétaire." Se fondant sur une interprétation extensive de cette disposition, les recourants contestent la validité de la décision de la municipalité d'autoriser la construction du projet querellé. D'après eux, l'accord préalable du conseil paroissial constituait une condition nécessaire de l'autorisation.

b) L'exposé des motifs au projet de loi ecclésiastique dispose ce qui suit à propos de l'art. 16 du projet (qui deviendra l'art. 17 de la loi): "[Cette disposition] (...) rappelle la coresponsabilité du propriétaire et l'utilisateur dans le contrôle des activités extra paroissiales qui se déroulent dans une église." (BGC, octobre 1999, p. 4068). Les travaux préparatoires n'accréditent pas la thèse des recourants. Il ressort au contraire des débats parlementaires (BGC octobre 1999, p. 4127 ss) que la disposition ne devait viser qu'à prévenir des réunions malvenues dans une église; les députés ont évoqué des activités telles que des concerts, des mariages ou des enterrements laïcs ou encore des manifestations sectaires, mais non pas des installations matérielles. Dès lors, rien ne permet au tribunal de s'écarter d'une interprétation littérale de l'art. 17 de la loi ecclésiastique. Partant, c'est à bon droit que l'autorisation du conseil paroissial n'a pas été requise en vue de l'installation du

projet querellé. 6.

a) Les recourants font valoir que l'autorité municipale viole l'intégrité de l'église, en autorisant une installation, dans le temple lui-même, contre l'avis de la paroisse; ce faisant, l'autorité porte au caractère spirituel des lieux une atteinte d'autant plus grave que l'Etat est précisément chargé de protéger l'intégrité spirituelle de l'église. Les recourants rappellent à cet égard que le temple est un lieu privilégié, où sont célébrés les temps forts de la vie - baptême, mariage, ensevelissement -, un lieu consacré au service divin. L'installation d'équipements à caractère commercial est perçue de ce fait (non seulement par les membres du conseil de paroisse, mais par de nombreux paroissiens) comme une intrusion, sinon même une profanation. Les recourants invoquent ainsi une violation de l'art. 14 de la loi ecclésiastique. L'installation des antennes querellées dans le clocher de l'église serait une violation de l'autonomie spirituelle dont jouit l'église réformée en vertu de la loi. L'art. 14 de la loi ecclésiastique dispose ce qui suit : "L'Etat garantit à l'EERV (l'Eglise évangélique réformée du canton de Vaud) toute liberté compatible avec l'ordre constitutionnel. Il respecte son autonomie spirituelle." Cette disposition reprend ainsi les termes de l'art. 13 de la Constitution vaudoise, qui prévoit : "L'église évangélique réformée du canton de Vaud est maintenue comme institution nationale. L'Etat reconnaît son autonomie spirituelle et lui garantit toute liberté compatible avec l'ordre constitutionnel." b) Il s'agit d'abord d'examiner la portée de ces dispositions. Il est admis que les personnes physiques, voire morales bénéficient de la garantie des libertés fondamentales consacrées par la Constitution. En revanche, les corporations et collectivités de droit public, qui exercent la puissance publique, ne peuvent pas se prévaloir de ces libertés, sous réserve de la violation de l'autonomie communale, qui peut être invoquée par les communes seulement (Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. 2, Les droits fondamentaux, Berne 2000, p. 53 ss). En ce qui concerne la titularité du droit à la liberté de conscience et de croyance, garantie par l'art. 15 de la Constitution fédérale, il a été soutenu que des personnes morales de droit public - à savoir des communautés religieuses qui bénéficient, en vertu du droit cantonal, d'un statut de droit public et des privilèges qui y sont attachés - ne peuvent pas se prévaloir de la liberté religieuse, pour la simple raison que les communes ecclésiastiques et les églises nationales et autres communautés religieuses reconnues apparaissent comme une émanation de l'Etat. Or ce dernier ne peut être que le destinataire - et non le titulaire - des libertés (voir Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., p. 217, no 426). Cette conception, dite classique, est contestée par d'autres auteurs (notamment Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., p. 218, no 427), qui admettent qu'il faut reconnaître à toutes les communautés religieuses la titularité de la garantie conférée par l'art. 15 de la Constitution fédérale. Il n'y a pas lieu de trancher ici cette controverse; quelle qu'en soit l'issue, la liberté religieuse " protège le citoyen de toute ingérence de l'Etat qui serait de nature à gêner ses convictions religieuses " (ATF 123 I 300). Elle garantit " la libre formation, le libre exercice et la libre expression de la conviction religieuse de chaque être humain comme une sphère relevant de sa propre responsabilité, sans que l'Etat puisse en principe y toucher " (ATF 119 Ia 183, JT 1995 I 295). Ainsi définie, la liberté religieuse comporte un double aspect. Son aspect positif confère à son titulaire le droit de faire usage de sa liberté; son aspect négatif lie son destinataire, qui ne peut forcer personne à en faire un usage déterminé (Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., p. 219, nos 429 et 430). c) L'art. 13 de la Constitution cantonale et l'art. 14 de la loi ecclésiastique n'ont d'autre portée que de consacrer le même principe et de permettre ainsi à l'Eglise évangélique réformée du canton de Vaud de se prévaloir notamment du principe de la neutralité religieuse de l'Etat (corollaire de la garantie de la liberté religieuse, précisément rappelée par l'art. 14 in fine de

la loi ecclésiastique). Il découle de ce principe que l'Etat a l'interdiction de s'immiscer directement dans les affaires d'une église, de prendre parti pour ou contre une religion ou une conviction religieuse en tant que domaine de la responsabilité individuelle. De ce principe ne découle en revanche aucun droit pour une paroisse, dans la mesure où celle-ci serait elle-même titulaire du droit invoqué, de s'opposer à une modification d'un bâtiment, certes affecté à des offices religieux, mais dont elle n'est pas propriétaire. Mal fondé, ce moyen doit dès lors être également rejeté. 7. Enfin, les recourants ont évoqué d'autres griefs (bruit de l'installation susceptible de gêner l'organiste, effets sur les appareils auditifs ou les simulateurs cardiaques) dont l'expérience a montré notamment dans les églises équipées d'antennes du même type qu'ils n'étaient pas justifiés. Ces moyens, dans la mesure où ils relèvent du droit public, doivent ici être écartés. 8. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet des recours. Les recourants supporteront ainsi les frais de la cause. Vu l'issue du litige, la constructrice, qui a consulté avocat, a droit à des dépens.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.