

VD_OMNI AC.2002.0198 vom 2. Juli 2003

VD Tribunal cantonal, 2003-07-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2002.0198

FR: VD_OMNI AC.2002.0198 du 2 juillet 2003

IT: VD_OMNI AC.2002.0198 del 2 luglio 2003

Regeste

KNOEPFLI Marie-Christine et crts c/SFFN/SEVEN/Commugny/Swisscom Mobile SA/Paroisse de Terre-Sainte | Projet de modification d'une antenne de téléphonie mobile dans le clocher d'une église. Autorisations délivrées par la commune et les services de l'Etat concernés, après vérification du respect des valeurs limites d'immission. Recours de voisins rejeté par le TA au terme de mesures d'instruction complémentaires confirmant la conformité de l'installation.

Erwägungen

E. 10

décembre 1998; ATF 1A.202/1991 du 3 juin 1998). En procédure contentieuse, l'objet du litige (Streitgegenstand) est défini par l'objet du recours (décision attaquée, Anfechtungsgegenstand), les conclusions et les motifs (AC 1998/0168 du 4 mars 1999 et les réf. cit.; voir, en droit fédéral, l'art. 114 OJF). En vertu du principe de l'unité de la procédure, l'autorité de recours ne peut statuer que sur les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est déjà prononcée ou aurait dû le faire dans la décision attaquée, laquelle délimite l'objet du litige (ATF 1P.217/2001 du 28 mai 2001, consid. 2a et réf. cit. rendu suite à l'arrêt AC 2000/0187 du 27 février 2001). Dès lors, le Tribunal administratif ne saurait se saisir de conclusions que l'instance précédente n'aurait pas été amenée, préalablement, à trancher (AC 1998/0168 et AC 1998/065 précités; P. Moor, op. cit., p. 446 s.). Enfin, et conformément au principe dit du grief ("Rügerprinzip"), le Tribunal administratif ne vérifie pas la validité de la décision attaquée dans son ensemble, mais se borne à examiner les aspects de celle-ci faisant l'objet de griefs des parties, dans le cadre de la cognition que lui réserve l'art. 53 LJPA, en vertu duquel le tribunal n'est pas limité par les moyens articulés par les parties et qu'il peut tenir compte d'autres éléments pour autant qu'ils se trouvent en relation étroite avec l'objet du litige (AC 2000/0160 du 18 septembre 2001; ATF 122 V 36 consid. 2b; ATF 110 V 48; ATF 121 V 362 consid. 1a; PS 1998/232 du 10 février 1999). cb) En l'espèce, les décisions entreprises portent sur la délivrance du permis de construire, plus précisément du permis de transformer une installation d'antennes de téléphonie mobile existante ayant fait l'objet d'une précédente procédure d'autorisation, qui avait donné lieu au dépôt de diverses oppositions, mais pas à une procédure de recours, de telle sorte que la ou les autorisation(s) a ou ont pu entrer en force et les antennes de téléphonie mobiles ont pu être installées dans le clocher de l'église. L'installation de ces antennes ne saurait être remise cause dans le cadre de la présente procédure, dans laquelle il est question de modifier l'installation existante par la pose de trois antennes nouvelles. La conclusion des recourants tendant au démontage et au déplacement de l'installation excède l'objet du présent litige et est dès lors irrecevable, seule demeurant litigieuse la question de la transformation de l'installation existante par la pose

de trois antennes nouvelles, telle qu'autorisée par la décision municipale du 25 septembre 2002 et le préavis délivré par le SEVEN intégrée dans la décision de synthèse de la CAMAC du 26 août 2002. 2. a) S'agissant de la qualité pour recourir, contestée en l'espèce par la constructrice, l'art. 37 LJPA subordonne celle-ci à l'existence d'un l'intérêt digne de protection, ce critère correspondant à celui qui prévaut en procédure administrative fédérale, dans laquelle la qualité pour recourir est soumise aux mêmes conditions s'agissant tant du recours de droit administratif au Tribunal fédéral (art. 103 lit. a OJF) que du recours administratif à une autorité fédérale de recours (art. 48 lit. a LPA) (arrêt AC 1999/0002 du 25 juin 1999 et les réf. cit.; ATF 121 II 39, spéc. p. 43 s.; ATF 116 Ib 450, consid. 2b; ATF 104 Ib 307 consid. 3 et les référence citées; JAAC 1997 no 22 p. 195). La qualité pour recourir appartient à quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. 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 direct, étroit, spécial et digne d'être pris en considération. L'existence d'un intérêt digne de protection présuppose ainsi que la situation de fait ou de droit du recourant puisse être influencée par le sort de la cause (AC 1998/0179 du 4 février 1999). Cet intérêt consiste en l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant ou dans le fait d'éviter un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Le recourant doit faire valoir un intérêt propre à l'annulation de la décision; le recours formé dans l'intérêt de la loi, de l'intérêt public ou d'un tiers est en revanche irrecevable (voir les arrêts AC 1997/0080 du 24 septembre 1997 et AC 1998/0031 du 18 mai 1998 citant l'ATF 120 Ib 48 consid. 2a, 59 consid. 1c, 120 V 39 consid. 2b, 119 Ib 179 consid. 1c, 118 Ib 614 consid. Ib et les arrêts cités; ATF 121 Ib 39 consid. 1c aa; ATF 121 II 171, consid. 2b; ATF 116 Ib 323 consid. 2a; JAAC 1995 p. 339 no 41). En d'autres termes encore, il faut qu'il y ait une relation suffisante entre l'intérêt de la partie recourante et l'objet du litige, ce qui est le cas lorsqu'il y a véritablement, du fait de la décision attaquée, un préjudice porté de manière immédiate à la situation propre du recourant (ATF 125 V 339, sp. p. 342; P. Moor, op. cit. p. 414; dans le même sens, arrêt AC 1995/047 du 30 juillet 1996). 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 1998/005 du 30 avril 1999), de même enfin que celui qui subirait des nuisances liées au rayonnement non ionisant d'une antenne de téléphonie mobile (AC 2001/0219 du 16 août 2002). S'agissant de ce dernier cas, la qualité pour recourir a été déniée au voisin dont l'habitation se trouve à plus de 200, respectivement 250 mètres, du site prévu pour la pose d'une antenne de téléphonie mobile (AC 1999/0177 du

E. 11

octobre 2000; AC 1999/0129 du 4 septembre 2000; AC 2000/0009 du 4 mars 2000), la distance admissible dépendant de la puissance d'émission de l'installation en cause (voir ATF 1A.94/2000 du 30 août 2000). b) En l'espèce, il n'est pas contesté que les recourants sont domiciliés dans un rayon de moins de 100 mètres du projet de transformation litigieux et ils prétendent, pour l'essentiel, qu'ils subiraient des nuisances du fait des rayons non

ionisants des antennes. Les recourants soutiennent qu'ils ont la qualité pour recourir, se référant à un arrêt du Tribunal fédéral du 25 février 2002 (A, B, C contre Orange Communication SA et consorts). Ce point vue est contesté par la constructrice qui soutient, dans ses déterminations du 15 novembre 2002, se référant à une jurisprudence bernoise, que la qualité pour recourir se définit de cas en cas par le biais d'une formule arithmétique prenant en compte le rayonnement non ionisant de l'installation par rapport à la distance entre celle-ci et l'habitation (voir décision de la BVE du 12 décembre 2000, EG Tägertschi et al. / Swisscom SA, in JAAB 2001 p. 254 ss consid. 2). La constructrice soutient (probablement par erreur) qu'en l'espèce, le résultat de l'équation étant de 891 mètres, les recourants n'auraient pas cette qualité, dès lors que leurs habitations se trouvent à plus (?) de 891 mètres de l'installation. c) Le tribunal de céans observe que trois antennes (GMS) sont déjà en place et que le projet litigieux a trait à la pose de trois nouvelles antennes (UTMS) et qu'il semble par ailleurs qu'une antenne pourrait être encore installée à l'extérieur du village par un autre opérateur (le SEVEN a toutefois indiqué, dans sa réponse au recours, que ce projet a été abandonné), la question se pose de savoir si les transformations projetées peuvent provoquer un accroissement du rayonnement électromagnétique propre à entraîner une gêne. La jurisprudence du Tribunal administratif est restrictive à cet égard, considérant que la qualité pour recourir ne peut pas être admise dans la seule hypothèse, même probable, d'une augmentation de l'intensité du rayonnement électromagnétique, une éventuelle nuisance future ne suffisant pas, à moins d'être établie avec un certain degré de certitude, hypothèse qui a été écartée dans le cas de voisins dont l'habitation se trouve à 200, respectivement 250 mètres de l'installation projetée (voir les arrêts AC 2000/0009, AC 1999/0129 et AC 1999/0177 précités). En l'espèce, il apparaît cependant que les habitations des recourants se trouvent relativement proches de l'église, leurs habitations étant à environ 100 mètres de celle-ci et qu'il se justifie de considérer qu'étant à proximité immédiate et donc davantage touchés que quiconque par les travaux projetés, ils disposent de la légitimation active. Cette conclusion est du reste confirmée par le résultat du calcul effectué par la constructrice, les habitations des recourants étant à moins de 891 mètres de la station litigieuse. Le recours étant recevable, il y a lieu d'entrer en matière sur le fond du litige.

3. a) Sur le fond, il résulte du dossier et plus spécialement de l'évaluation des immissions liées au rayonnement non ionisant faite par la constructrice et par le SEVEN (voir supra, lettre C et I) que l'installation litigieuse respecterait les valeurs limites d'immission et les valeurs limites de l'installation prescrites par l'Ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI). Le SEVEN a donné un préavis favorable sur la base de ce calcul. b) Les recourants rappellent que le premier projet de juillet 2001 avait suscité des oppositions de riverains, qui avaient participé à une entrevue, le 31 octobre 2001 avec des représentants de Swisscom SA, lors de laquelle ces derniers avaient affirmé que des mesures seraient prises pour déterminer l'étendue de l'exposition aux nuisances électromagnétiques, de telle sorte qu'aucun recours n'avait été déposé à l'époque. Les antennes ont été posées dans le clocher sans que des mesures n'aient jamais été effectuées et communiquées et ils considèrent de plus que dès lors, la constructrice n'a pas démontré l'absence de danger et la nécessité de placer ces antennes à cet endroit, et concluent à ce qu'elles soient démontées et déplacées. Les recourants mettent en outre également en cause le choix du lieu et l'absence de justification de la nécessité de l'installation et les nuisances que peuvent provoquer les antennes litigieuses à la santé et demandent que des contrôles soient effectués à l'improviste par un organe neutre de mesure. c) La question des nuisances provoquées par une installation de téléphonie mobile doit être

examinée au regard de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE) et de ses dispositions d'application. La LPE a notamment pour but de protéger les hommes des atteintes nuisibles ou incommodantes (art. 1er al. 1), provoquées notamment par des rayons (art. 7 al. 1 LPE). Pour déterminer à partir de quel seuil les atteintes sont nuisibles ou incommodantes, le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance des valeurs d'immission (art. 13 al. 1 LPE); c'est sur cette base que se fonde l'ORNI. ca) 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 commande des limitations supplémentaires. Ce principe postule que les atteintes qui ne sont pas nuisibles ou incommodantes, mais qui pourraient le devenir, doivent être réduites à titre préventif assez tôt (art. 1 al. 2 LPE); il exige 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 du principe de prévention se trouve notamment l'idée qu'il faut éviter les risques sur lesquels il n'est pas possible d'avoir une vue d'ensemble; il ménage ainsi une marge de sécurité, qui tient compte de l'incertitude quant aux effets à long terme des nuisances sur l'environnement. cb) S'agissant des rayons non ionisants, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) a été confronté aux incertitudes scientifiques concernant les effets de ces rayons, notamment à long terme. Comme l'indique le rapport explicatif de l'OFEFP du 23 décembre 1999 relatif à l'ORNI, le concept suivant a été finalement retenu pour respecter les exigences de la LPE : - 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. Si elles sont propres à éviter avec certitude certaines atteintes prouvées, elles ne permettent en revanche pas de respecter les exigences de la LPE, qui postulent que les valeurs limites d'immission répondent non seulement à l'état de la science mais aussi à l'état de l'expérience (voir rapport précité de l'OFEFP, p. 6 et 7); - Une limitation préventive des émissions a été prévue au moyen des valeurs limites des installations. Ces dernières ont pour but de combler les lacunes des valeurs limites d'immission évoquées ci-dessus. Orientées vers l'avenir, elles tendent à maintenir dès à présent les risques d'effets nuisibles - qui ne peuvent qu'être présumés ou qui ne sont pas encore prévisibles - aussi bas que possible. Ces valeurs visent notamment à assurer le respect de l'art. 11 al. 2 LPE : elles fixent en effet la valeur limite de l'installation aussi bas que le permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation, tout en demeurant économiquement supportable. Elles tiennent également compte du fait que les immissions de plusieurs installations peuvent se cumuler : il s'agit en pareil cas 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. Si ces valeurs n'ont pas à être respectées partout, elles doivent impérativement l'être dans les lieux à utilisation sensible (voir rapport précité de l'OFEFP, p. 7 et 8; ATF 1A.194/2001 du 10 septembre 2002, in DEP 2002 p. 780). Dans un arrêt du 30 août 2000, le Tribunal fédéral a jugé que, en cas de respect des valeurs de l'ORNI et notamment des valeurs limites de l'installation, on ne pouvait pas exiger une limitation supplémentaire des nuisances produites par une installation de téléphonie mobile. Il a considéré que, en adoptant l'ORNI, le Conseil fédéral n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation (ATF 126 II 399). De

même a-t-il considéré que le Conseil fédéral n'a pas outrepassé son pouvoir d'appréciation en décidant que, pour des raisons de sécurité juridique et de faisabilité, les valeurs limites des installations devaient être limitées aux seuls locaux de séjour, de sommeil et de travail proprement dits et qu'en principe l'art. 4 ORNI règle de manière exhaustive la limitation préventive des émissions, de sorte que l'autorité chargée de l'application ne peut pas exiger une limitation plus étendue en se fondant sur les art. 11 al. 2 et 12 al. 2 LPE (voir l'ATF publié in DEP 2002 p. 769, consid. 6.2 et 7.1). c) On tire du préavis donné par le SEVEN l'extrait suivant : "Selon les informations contenues dans le document "Evaluation des immission RNI provenant de nouvelles stations de base des réseaux de radiocommunication mobile - Procédure de calcul élaborée - CMEG - 16.07.2002", le SEVEN peut se déterminer de la manière suivante : L'estimation des immissions a été faite pour : - 3 antennes (Swisscom) dont la fréquence d'émission est supérieure à 935 MHz et la puissance équivalente émise est de 550 W par antenne; - 3 antennes (Swisscom) dont la fréquence d'émission est de 2110 MHz et la puissance équivalente émise est de 800 W par antenne; Ce site est une extension UMTS d'une installation existante GMS. En fonction des caractéristiques des antennes, la valeur limite de l'installation est de 5.0 V/m. Ainsi, les immissions calculées pour les bâtiments les plus exposés sont inférieures aux exigences définies dans l'ORNI pour des expositions permanentes (immissions inférieures à 4.8 V/m). En ce qui concerne les estimations faites à l'intérieur de l'église, le SEVEN demande que ce bâtiment soit considéré comme lieu à utilisation sensible. Ainsi, contrairement à la classification faite par Swisscom dans sa procédure de calcul, le site no 2 doit également respecter les valeurs limites de l'installation. En fonction du résultat du calcul fait pour ce site, la valeur de prévention est juste respectée à l'intérieur de l'église. Le projet respecte donc la valeur limite de l'installation. (...) Ainsi, les exigences de l'ORNI sont respectées."

d) Le tribunal ne voit pas de motif de s'écarter de cette appréciation. Certes, les recourants notent à juste titre que la constructrice n'a pas fait la preuve de l'absence de danger du champ électrique lié à la pose des antennes de téléphonie mobile, mais comme cela ressort du considérant 4 ci-dessus, c'est précisément pour parer à ces incertitudes que des valeurs limites ont été édictées dans l'ORNI et ses annexes, qui règlent ces questions en principe de manière exhaustive. Or, en l'espèce, il apparaît que le problème du cumul des antennes de téléphonie mobile litigieuses permet encore de satisfaire aux exigences posées par l'ORNI, même s'agissant des valeurs limites de l'installation pour l'église, le rayonnement non ionisant émanant de l'installation litigieuse se situant en dessous des valeurs limites déterminantes (AC 2000/0194 du 12 mars 2002 citant l'ATF 124 II 219 consid. 8g = JT 1999 I 776; AC 2001/0052 du 27 juillet 2001). De même, il n'y a pas lieu non plus d'examiner plus avant la question de l'étude de variantes, également soulevée par les recourants, dès lors que les travaux litigieux portent sur la transformation de l'installation existante, en zone d'utilité publique, ce qui est tout-à-fait admissible (voir l'arrêt AC 2001/0219 du 16 août 2002) et que l'on ne voit dès lors pas pour quels motifs la municipalité pourrait exiger de la constructrice de poser les trois antennes dans un autre site, l'église étant du reste selon cette dernière un lieu particulièrement adapté. e) La nouvelle fiche de données spécifiques au site, du 22 mai 2003, établie par Swisscom Mobile SA ne change rien à ces constatations. L'angle de tilt a été réduit (0° à 10° pour le GSM 900; 0° à 6° pour le GSM 1800 et UMTS) pour garantir une marge plus importante encore vis-à-vis des valeurs limites. Les résultats du calcul sont également surévalués par la prise en compte d'une puissance de 600 watts au lieu de 550 watts. Les valeurs limites restent en tout état de cause respectées, tant pour le lieu à utilisation sensible supplémentaire (soit la parcelle 443)

que pour l'église (siège de l'organiste), que celle-ci soit considérée comme un lieu à utilisation sensible (selon le calcul initial de Swisscom Mobile SA) ou comme un lieu de séjour momentané (selon la nouvelle fiche). On peut relever, en passant, que la nouvelle appréciation correspond non seulement à l'art. 3 al. 3 lit. a ORNI, qui définit les lieux à utilisation sensible comme étant les locaux d'un bâtiment dans lesquels des personnes séjournent régulièrement, mais également à la recommandation d'exécution de l'ORNI de juin 2002, l'OFEFP ayant énuméré les lieux ne pouvant pas être considérés comme lieux à utilisation sensible, parmi lesquels se trouvent les églises (recommandations, p. 16). En tout état de cause, les mesures complémentaires demandées par le tribunal dans le cadre de l'instruction démontrent que les valeurs limites d'installation sont respectées partout, moyennant le respect des angles restreints, le SEVEN étant arrivé à la même conclusion (v. ses déterminations du 13 juin 2003). 5. a) Les recourants se plaignent enfin du fait qu'il n'y a pas, à leur connaissance, de cadastre des antennes, ni d'étude d'impact sur l'environnement, ni de plan communal d'installation d'antennes (art. 2 et 8 LPE). b) Dans sa réponse au recours, le SEVEN s'est déterminé sur la question du cadastre des antennes, indiquant qu'il a été établi et lui a été remis, mais que ce document est de nature confidentielle et qu'il ne saurait être produit. Le grief lié à l'absence de cadastre des antennes doit ainsi être écarté. Quant à l'exécution d'une étude d'impact sur l'environnement, demandée par les recourants, il apparaît que le projet litigieux ne figure pas dans la liste exhaustive des réalisations soumises à l'étude d'impact sur l'environnement. En effet, il résulte du chiffre 80.7 de l'annexe 1 à l'OEIE, à laquelle renvoient les art. 1 OEIE et 9 LPE, qu'une EIE n'est pas requise lorsque la puissance est inférieure à 500 kW, ce qui est le cas en l'espèce, la puissance des antennes projetées étant de 4.050 W (ATF 126 II précité). Une étude d'impact n'est dès lors pas nécessaire. Il en va de même de l'absence de plan communal d'installation des antennes de téléphonie mobile, aucune disposition légale ou réglementaire ne fixant une telle exigence, à tout le moins lorsqu'il n'y a pas lieu d'effectuer une EIE (ATF 1A.62/2001 du 24 octobre 2001; ATF 119 Ib 439 consid. 4b p. 441). Ce grief doit également être écarté. c) En conclusion, le projet litigieux s'avère conforme aux dispositions régissant la protection de l'environnement et c'est dès lors à bon droit que la municipalité et le SEVEN ont délivré l'autorisation à la constructrice. Le recours doit être rejeté. 6. Vue l'issue du litige, l'émolument de procédure de 2'500 francs est mis à la charge des recourants, solidairement entre eux. En outre, dès lors qu'aucune partie n'a procédé avec l'assistance d'un mandataire professionnel, il n'y a pas lieu à allocation d'une indemnité de dépens (art. 55 LJPA).

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