

BGer 1C 94/2023 vom 12. November 2024

Bundesgericht, 2024-11-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_94_2023

FR: TF 1C 94/2023 du 12 novembre 2024

IT: TF 1C 94/2023 del 12 novembre 2024

Regeste

Permis de construire une installation de communication mobile | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Dans leur écriture du 8 juillet 2024, les recourants demandent la suspension de la procédure jusqu'à droit connu sur une initiative populaire communale fixant certaines priorités pour l'emplacement des antennes de téléphonie mobile (cf. s'agissant de deux précédentes initiatives allant dans le même sens, arrêts 1C_245/2023 du 14 mars 2024 et 1C_371/2020 du 9 février 2021). A teneur de l'art. 6 PCF (applicable par renvoi de l'art. 71 LTF), le juge peut ordonner la suspension de la procédure pour des motifs d'opportunité, notamment lorsque le jugement d'un autre litige peut influencer sur l'issue du procès. En l'occurrence, l'adoption de l'initiative communale constituerait un élément nouveau dont le Tribunal fédéral ne pourrait tenir compte en vertu de la règle claire de l'art. 99 al. 1 LTF. En outre, les recourants ne prétendent pas que l'initiative en question prévoirait un effet rétroactif permettant de remettre en cause un permis accordé, comme en l'espèce, en 2022. Dès lors, quelles que soient les chances d'aboutissement de l'initiative, celle-ci serait sans influence sur l'issue de la présente cause. Une suspension ne se justifie donc pas.

E. 2

Dirigé contre une décision rendue dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée.

E. 2.1

Les recourants ont participé à la procédure devant l'instance précédente (art. 89 al. 1 let. a LTF) et il n'est pas contesté que la parcelle sur laquelle ils disposent d'un droit de copropriété se trouve à l'intérieur du périmètre de protection défini par la jurisprudence et figurant sur la FDS (ATF 133 I 409 consid. 1.3; 128 II 168 consid. 2.3). Ils sont donc particulièrement touchés par l'arrêt attaqué qui confirme l'autorisation de construire l'installation litigieuse, et peuvent ainsi se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 89 al. 1 let. b et c LTF). Ils ont dès lors qualité pour agir. Les autres conditions de recevabilité sont remplies si bien qu'il convient en principe d'entrer en matière sur le recours en matière de droit public, sous réserve de la recevabilité de certains griefs. En outre, la dernière écriture des recourants, formée depuis l'étranger par courrier électronique, est irrecevable dès lors qu'elle n'est pas munie d'une signature électronique comme l'exige l'art. 42 al. 4 LTF.

E. 2.2

En vertu de l' art. 42 al. 1 LTF , les mémoires de recours doivent être motivés. Conformément à l' art. 42 al. 2 LTF , les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Pour satisfaire à cette exigence, il appartient au recourant de discuter au moins brièvement les considérants de la décision litigieuse et d'expliquer en quoi ceux-ci seraient contraires au droit (ATF 142 I 99 consid. 1.7.1). En particulier, la motivation doit se rapporter à l'objet du litige tel qu'il est circonscrit par la décision querellée (ATF 133 IV 119 consid. 6.4). Le Tribunal fédéral ne contrôle l'application du droit cantonal qu'avec un pouvoir d'examen limité à l'arbitraire (ATF 145 I 108 consid. 4.4.1). Il ne connaît de la violation des droits fondamentaux que si ce moyen est invoqué et motivé par le recourant (art. 106 al. 2 LTF), c'est-à-dire s'il a été expressément soulevé et exposé de manière claire et détaillée (ATF 148 I 127 consid. 4.3). Les critiques de nature appellatoire sont irrecevables (ATF 148 IV 409 consid. 2.2).

E. 3

Dans un premier grief, les recourants indiquent qu'ils ont formé une dénonciation contre le Syndic de la commune (en raison selon eux d'un conflit d'intérêts, l'intéressé étant employé de Swisscom) et que la cheffe du DIS avait refusé en 2019 d'y donner suite. Ils relèvent que cette décision ne mentionne ni le cadre légal, ni les voies de recours et se demandent si un recours serait possible céans. Ils reprochent à la CDAP d'avoir admis - à tort selon eux - que le syndic s'était récusé dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, sans donner suite aux offres de preuves des recourants sur ce point (contrat avec Swisscom, procès-verbal démontrant la récusation dès le début de la procédure), violant ainsi leur droit d'être entendus.

E. 3.1

La dénonciation formée en janvier 2019 a fait l'objet d'une décision de la Conseillère d'État en charge du DIS du 29 mai 2019, considérant qu'aucune mesure ne devait être prise. Cette décision, confirmée le 18 juin 2019, mentionne les voies de droit à disposition (les recourants prétendent le contraire, mais se contentent de simples affirmations et ne se plaignent pas d'établissement arbitraire des faits au sens de l' art. 105 al. 2 LTF) et est entrée en force. La question de la récusation au stade de la mise à l'enquête a ainsi été liquidée et ne constitue pas l'objet du présent litige.

E. 3.2

Au stade de la prise de décision (octroi du permis de construire et rejet des oppositions), il apparaît que le syndic n'est pas intervenu. Il n'était pas non plus présent lors de la séance d'information du 28 février 2022. Dans sa réponse au recours cantonal, la municipalité a reproduit l'extrait du procès-verbal de la séance du 23 mai 2022, ainsi rédigé: "[Le Syndic] se récusé lors de la délibération et décision sur ce point étant impliqué en tant qu'employé de l'entreprise Swisscom". Les décisions prises à cette occasion portent d'ailleurs (tout comme les plans mis à l'enquête) la signature de la Vice-Syndique. Rien ne permet ainsi de supposer que le Syndic, dont les liens avec Swisscom étaient connus dès le début de la procédure, aurait participé d'une manière ou d'une autre au processus décisionnel. Le dossier est suffisamment complet sur ce point et c'est également avec raison que les offres de preuves des recourants ont été écartées.

E. 4

Invoquant leur droit d'être entendus (art. 9 et 29 Cst.) et se plaignant d'arbitraire dans l'application de l'art. 116 al. 1 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, RS/VD 700.11), les recourants estiment que la décision de la municipalité levant leur opposition serait insuffisamment motivée. Ils reprennent leurs objections de fond sur l'impact visuel de l'installation, la possibilité de choisir d'autres emplacements, les informations données (ou non) lors de la séance d'information et estiment qu'il n'y aurait pas eu de véritable pesée d'intérêts.

E. 4.1

Le droit d'être entendu consacré à l' art. 29 al. 2 Cst. implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 143 III 65 consid. 5.2; 141 V 557 consid. 3.2.1). L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1; 137 II 266 consid. 3.2). La motivation peut pour le reste être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1). En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l' art. 29 al. 1 Cst. si elle ne se prononce pas sur un des griefs qui lui est valablement soumis, alors qu'elle devrait le faire (cf. ATF 142 II 154 consid. 4.2 et les arrêts cités). Les recourants ne prétendent pas que l'art. 116 al. 1 LATC (obligation d'aviser les opposants de la décision accordant ou refusant le permis, avec indication des dispositions légales et réglementaires invoquées) poserait des exigences plus élevées en matière de motivation.

E. 4.2

L'essentiel du grief des recourants concerne la séance d'information du 28 février 2022 et est donc sans rapport avec le contenu des décisions formelles rendues en mai 2022. La décision de la municipalité est fondée sur le préavis de la DGE, qui répond aux arguments des opposants et dont certains passages sont cités. La synthèse CAMAC où ce préavis figure in extenso, est jointe à la décision, la municipalité considérant encore que le projet, implanté en zone d'utilité publique, pourra s'insérer correctement dans l'environnement naturel et bâti. Ces indications permettent de comprendre les motifs qui ont guidé les autorités intimées et les recourants n'indiquent pas quelles objections figurant dans leur opposition n'auraient pas été traitées par la municipalité ou la DGE. D'un point de vue formel, la décision rejetant leur opposition est suffisamment motivée. Au demeurant, les recourants ne formulent aucun grief à l'encontre de l'arrêt cantonal, seul objet du présent recours et dont la motivation permettait, le cas échéant, de réparer une éventuelle violation de l'obligation de motiver (ATF 145 I 167 consid. 4.4). Le grief doit donc être écarté, dans la mesure où il est recevable.

E. 5

Invoquant toujours leur droit d'être entendus ainsi que l'interdiction de l'arbitraire, les recourants relèvent que, contrairement à ce que retient la cour cantonale, 3 antennes seront exploitées en mode adaptatif avec 32 Sub-Arrays, comme cela ressort de la FDS du 5 juillet 2021; ils critiquent également l'application du facteur de correction tenant compte du fait que les antennes en question n'émettent pas en permanence à pleine puissance. Les

modifications par rapport à la fiche de 2018 ne pourraient être qualifiées de mineures et une nouvelle mise à l'enquête s'imposerait.

E. 5.1

L'argument des recourants ne relève pas du droit d'être entendu, mais de l'établissement des faits, question que le Tribunal fédéral ne revoit que sous l'angle de l'arbitraire. Le Tribunal fédéral ne peut en effet s'écarter des faits figurant dans l'arrêt attaqué que si ceux-ci ont été constatés de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF), et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF).

E. 5.2

Il est vrai que l'arrêt cantonal comporte une inexactitude manifeste lorsqu'il considère qu'aucune des antennes prévues ne fonctionnera en mode adaptatif. Il ressort en effet de la FDS du 5 juillet 2021 que si les 6 premières antennes ne fonctionneront pas en mode adaptatif, il en ira différemment des trois dernières, qui comportent chacune 32 Sub-Arrays. Ainsi, s'il y a lieu de rectifier l'état de fait de l'arrêt cantonal, manifestement contraire sur ce point aux pièces du dossier (art. 105 al. 2 LTF), cela n'a pas d'incidence sur le fond de la cause dans la mesure où, comme on le verra ci-dessous (consid. 8.3), cette inexactitude ne change rien au respect des valeurs limites posées dans l'ORNI. Dès lors, la considération selon laquelle les changements apportés entre la première et la seconde FDS ne justifient pas une nouvelle mise à l'enquête ne saurait être considérée comme arbitraire, à tout le moins dans son résultat. Le grief est lui aussi écarté.

E. 6

Les recourants se plaignent ensuite de "non-respect du principe de transparence" et de l'obligation d'informer, en lien avec la législation cantonale sur l'information (LInfo, RS/VD 170.21) et le droit d'être entendu. Ils reprochent à l'autorité communale de ne pas avoir suffisamment donné d'informations sur la planification du réseau, les sites alternatifs et la stratégie adoptée dans ce domaine, alors que ces questions relèvent de l'intérêt général. La loi vaudoise sur l'information (LInfo, RS/VD 170.21) a pour but de garantir la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique (art. 1 al. 1). A cette fin, elle fixe les principes, les règles et les procédures liées à l'information du public et des médias sur l'activité des autorités, s'agissant notamment de l'information transmise d'office par les autorités et de l'information transmise sur demande (al. 2). S'agissant des informations remises sur demande, la loi prévoit une procédure et des voies de recours spécifiques (chapitres III et VI de la loi) qui ne font pas l'objet du présent litige. S'agissant de la politique générale d'information (chapitre II de la loi), elle apparaît sans rapport avec les informations dont doit disposer le public (ainsi que le conseil communal) dans le cadre d'un projet concret, et qui doivent être fournies à l'occasion de la mise à l'enquête. Les recourants n'expliquent pas en vertu de quelle règle ou principe juridique le manque de transparence dont ils se plaignent et les reproches généraux qu'ils formulent à l'égard de la municipalité devraient avoir une incidence sur la procédure d'octroi du permis de construire. Dans la mesure où il est suffisamment motivé, le grief doit lui aussi être écarté.

E. 7

Les recourants soutiennent ensuite que l'installation litigieuse ne serait pas conforme à l'affectation de la zone puisque celle-ci est destinée exclusivement au cimetière et ne serait

pas assimilable à une zone à bâtir ordinaire (l'horizon de planification de 15 ans ne serait pas applicable et il ne serait plus possible d'y implanter autre chose que le cimetière existant). En outre, le besoin d'une telle installation ne serait pas démontré: l'opérateur n'a pas fourni de plan de couverture, la couverture en téléphonie mobile serait suffisante et le réseau de fibre optique complètement achevé. Compte tenu des effets potentiels et avérés des installations sur la santé de la population, la preuve d'un besoin devrait être exigée; des emplacements alternatifs auraient dû être examinés compte tenu de l'impact esthétique de l'installation à l'emplacement choisi (art. 3 LAT , art. 86 LACT, art. 44 et 45 RCCAT) et de la saturation que connaît le réseau mobile. En l'occurrence, un tiers des antennes prévues serait orienté vers la zone agricole.

E. 7.1

Le droit fédéral sur l'aménagement du territoire distingue les zones à bâtir (art. 15 LAT), les zones agricoles (art. 16 ss LAT) ainsi que les zones à protéger (art. 17 LAT) et les autres zones définies par le droit cantonal (art. 18 LAT). L' art. 15 LAT pose les conditions dans lesquelles un terrain peut être classé en zone à bâtir, sans définir matériellement celle-ci (JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, Droit public de la construction, Berne 2024, n° 323 s.). Les recourants ne sauraient dès lors s'appuyer sur les conditions de l' art. 15 LAT (notamment l'exigence d'un besoin à 15 ans) pour dénier à la zone d'installations (para-) publiques son caractère de zone à bâtir. La zone d'installations (para-) publiques fait l'objet du chapitre VI du règlement communal sur les constructions et l'aménagement du territoire (RCCAT, modifié en 2014). Selon l'art. 37 RCCAT, cette zone est affectée aux équipements publics d'intérêt local. Le périmètre 1 concerne les établissements scolaires, salles de gymnastique ou de spectacle, locaux administratifs, places, préaux, terrains de sports et places de stationnement, étant précisé que la surface bâtie ne peut excéder la moitié de la surface totale de la parcelle. Le périmètre 2 concerne le cimetière avec places de stationnement. La surface bâtie est limitée à 30 m². Il ne fait ainsi aucun doute que la surface en question (qui comporte un aménagement durable du terrain apporté par la main de l'homme) constitue une zone à bâtir, à l'instar des zones d'intérêt général (ZUFFEREY, op. cit. n° 423 s.), et que le règlement communal ne prévoit pas d'exclusion des antennes de téléphonie mobile à cet emplacement (planification négative). Cette planification communale, adoptée en 2014, est en force et les recourants ne sauraient, comme ils le font en réplique, la contester en prétendant ne pas en avoir été informés. Les conditions d'un contrôle préjudiciel de la planification ne sont d'ailleurs manifestement pas réunies (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1). Les recourants affirment encore qu'un tiers des antennes projetées seraient orientées vers la zone agricole. Toutefois, l'arrêt attaqué considère que l'installation, située à quelque 200 m du centre du village, desservira pour l'essentiel la zone à bâtir à proximité. Les recourants ne soutiennent pas que cette constatation serait d'une quelconque manière erronée. Il est d'ailleurs admissible qu'une antenne située en zone à bâtir et desservant principalement celle-ci couvre également des terrains situés en zone agricole (ATF 141 II 245 consid. 2). L'argumentation relative à la conformité à la zone doit donc être écartée.

E. 7.2

Les installations de téléphonie mobile à l'intérieur des zones à bâtir sont conformes à l'affectation de la zone dans la mesure où elles présentent un rapport fonctionnel direct avec l'emplacement où elles sont érigées et couvrent pour l'essentiel des terrains situés en zone à bâtir (ATF 142 I 26 consid. 4.2; 141 II 245 consid. 2.1; 133 II 321 consid. 4.3.1. et 4.3.2;

arrêt 1C_547/2022 du 19 mars 2024 consid. 4.3). Au contraire des installations en zone agricole où une preuve du besoin est nécessaire en application de l' art. 24 LAT , l'installation d'antennes de téléphonie mobile en zone à bâtir ne dépend en principe pas d'un besoin de couverture objectif officiellement établi. Le marché suisse des télécommunications étant entièrement libéralisé depuis 1997, la décision de couvrir une zone en téléphonie mobile et d'installer une antenne à cet effet revient aux seuls opérateurs de téléphonie mobile, qui la prennent en principe sur la base de considérations d'économie de marché (cf. arrêts 1C_41/2023 du 24 juillet 2023 consid. 6.4; 1C_547/2022 du 19 mars 2024 consid. 4.4). Contrairement à ce que prétendent les recourants, cette jurisprudence est encore d'actualité. La jurisprudence récente considère certes qu'en présence d'un objet d'importance nationale figurant dans un inventaire fédéral, la pesée d'intérêts exigée par l' art. 6 LPN impose de prendre en compte le degré de protection du site, l'importance de l'atteinte qui lui est portée et l'état de la couverture du réseau mobile dans la zone en question (arrêt 1C_362/2023 du 8 octobre 2024 consid. 4.1-4.2). Tel n'est toutefois pas le cas en l'espèce puisque ni la cour cantonale ni les recourants ne se prévalent d'une protection découlant d'un inventaire national tel que l'ISOS. Le recours se fonde exclusivement sur les normes cantonale et communale d'esthétique et d'intégration (notamment l'art. 86 LATC), ainsi que sur la disposition générale de l' art. 3 LAT qui, dans ce contexte, n'apporte pas de protection supplémentaire. L'argument fondé sur la démonstration d'un besoin de couverture doit donc lui aussi être écarté.

E. 7.3

Selon l'art. 86 LATC, la municipalité veille à ce que les constructions, quelle que soit leur destination, ainsi que les aménagements qui leur sont liés, présentent un aspect architectural satisfaisant et s'intègrent à l'environnement (al. 1); celle-ci refuse le permis pour les constructions ou les démolitions susceptibles de compromettre l'aspect et le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue, ou de nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou culturelle (al. 2). Les règlements communaux doivent en outre contenir des dispositions en vue d'éviter l'enlaidissement des localités et de leurs abords. Tel est le cas des art. 44 et 45 RCCAT. Le Tribunal fédéral ne revoit l'interprétation et l'application de telles dispositions que sous l'angle de l'arbitraire. Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Si l'interprétation faite par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation cantonale en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable. De plus, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 149 I 329 consid. 5.1 et les arrêts cités). Dans ce contexte, la partie recourante est soumise aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF .

E. 7.3.1

Les installations de téléphonie mobile sont certes soumises aux dispositions cantonales ou communales d'esthétique ou d'intégration (ATF 141 II 245 , consid. 4.1 non publié). Ces normes doivent toutefois être appliquées dans les limites du droit supérieur, en particulier du droit fédéral de l'environnement d'une part et des télécommunications d'autre part: elles ne peuvent notamment pas violer les intérêts publics que consacre la législation sur les télécommunications et doivent tenir compte de l'intérêt à disposer d'un réseau de téléphonie

mobile de bonne qualité et d'une concurrence efficace entre les fournisseurs de téléphonie mobile (arrêt 1C_318/2011 du 8 novembre 2011 consid. 2). En particulier, l'application des normes d'esthétique ou de protection des sites ne peut rendre impossible ou compliquer à l'excès la réalisation de l'obligation de couverture qui incombe à l'opérateur en vertu du droit fédéral (art. 1er de la loi sur les télécommunications du 30 avril 1997 [LTC; RS 784.10]; ATF 141 II 245 consid. 7.1 et 7.8; 138 II 173 consid. 6.3; arrêts 1C_371/2020 du 9 février 2021 consid. 3.2; 1C_49/2015 du 9 décembre 2015 consid. 4; s'agissant des objets d'importance nationale figurant dans un inventaire fédéral, cf. arrêt 1C_362/2023 du 8 octobre 2024 consid. 4.1-4.2).

E. 7.3.2

Le cimetière d'Étagnières fait l'objet d'une fiche au recensement architectural cantonal et bénéficie de la note 4. Il s'agit donc d'un objet bien intégré par son volume, sa composition ou sa fonction, participant à l'identité locale. Appartiennent également à cette catégorie les objets n'étant pas nécessairement bien intégrés mais présentant néanmoins un intérêt du point de vue patrimonial. Au contraire des objets recensés sous note 1 ou 2, il ne fait l'objet ni d'un classement ni d'une mise à l'inventaire. Comme le relève la cour cantonale, la fiche du recensement ne comporte ni descriptif, ni mention d'aspects particulièrement intéressants ou dignes de protection. En outre, plusieurs hangars agricoles de dimensions importantes atténuent l'aspect inesthétique de l'installation litigieuse. Rien dans le recours ne permet de retenir que cette appréciation de la cour cantonale, qui vient au demeurant confirmer celle de l'autorité communale, serait entachée d'arbitraire.

E. 8

Les recourants considèrent enfin que l'ORNI ne serait plus conforme au droit fédéral (art. 11 LPE) et aurait ainsi perdu sa légitimité. Ils estiment que la référence faite par la DGE à une jurisprudence datant de l'année 2000 (ATF 126 II 399) serait dépassée compte tenu du développement de la technologie, de l'augmentation du rayonnement subi par la population et des effets biologiques non thermiques, même en-deçà des valeurs limites de l'ORNI. Les recourants se plaignent également d'une atteinte à leur liberté personnelle (art. 10 al. 2 Cst.) et d'une violation des art. 8 et 13 CEDH , dès lors qu'ils ne peuvent se soustraire à ce qu'ils considèrent comme une pollution environnementale et des "immixtions arbitraires".

E. 8.1

Afin de concrétiser le principe de précaution selon les art. 1 al. 2 et 11 al. 2 LPE, le Conseil fédéral a fixé des valeurs limites de l'installation qui sont inférieures aux valeurs limites d'immissions. Les valeurs limites de l'installation ne présentent pas de lien direct avec des dangers avérés pour la santé, mais ont été fixées en fonction des critères de l' art. 11 al. 2 LPE , soit de l'état de la technique, des conditions d'exploitation et du caractère économiquement supportable, afin de réduire au maximum le risque d'effets nocifs, dont certains ne sont que supposés et pas encore prévisibles (ATF 126 II 399 consid. 3b). En fixant les valeurs limites de l'installation, le Conseil fédéral a ménagé une marge de sécurité afin de prévenir les dangers avérés pour la santé, y compris les effets non thermiques potentiellement nocifs (cf. ATF 128 II 378 consid. 6.2.2). Dans ses déterminations, l'OFEV relève qu'il continue à suivre attentivement la recherche sur les effets sanitaires des rayonnements non ionisants de haute fréquence; il examine les rapports de synthèse établis dans le monde entier par des groupes d'experts internationaux et des autorités spécialisées, et examine en détail la pertinence de ces évaluations sur la fixation des valeurs limites de

l'ORNI (ATF 126 II 399 consid. 3 et 4; arrêt 1C_518/2018 du 14 avril 2020 consid. 5.1.1 et les arrêts cités). En 2014, l'OFEV a créé le groupe consultatif d'experts en matière de rayonnement non ionisant (BERENIS), qui réunit des chercheurs de premier plan dans ce domaine au niveau national, afin de lui apporter un soutien scientifique. Il s'agit ainsi d'identifier rapidement les risques potentiels et, si possible, de ne négliger aucun indice d'une éventuelle nocivité nécessitant une réaction. Les évaluations de BERENIS sont publiées tous les trimestres sous forme de newsletter. Au niveau international, ce travail est effectué par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et son agence spécialisée dans le cancer, le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC), et la Commission internationale de protection contre les rayonnements non ionisants (ICNIRP). En 2020, l'ICNIRP a publié une mise à jour de ses directives et a confirmé les valeurs limites recommandées. BERENIS a examiné en 2020 ces nouvelles directives, et a indiqué que le niveau de protection de la population n'avait en principe pas changé avec les nouvelles valeurs guides, tout en recommandant l'application systématique du principe de précaution par le biais des valeurs limites de l'installation de l'ORNI pour les immissions des stations émettrices fixes. L'édition spéciale de la newsletter BERENIS de janvier 2021 conclut que la majorité des études animales et plus de la moitié des études cellulaires indiquent une augmentation du stress oxydatif dû à l'exposition au rayonnement non ionisant, y compris en-dessous des valeurs limites de l'installation. Les organismes et les cellules sont capables de réagir au stress oxydatif et de nombreuses études montrent qu'ils s'adaptent après une phase de récupération. Des études plus approfondies dans des conditions standardisées sont toutefois nécessaires pour mieux comprendre et confirmer ces phénomènes et observations. L'OFEV conclut, en tant qu'autorité spécialisée de la Confédération, qu'il continue à remplir sa mission d'observation de la recherche internationale, d'information et de réaction en cas d'indications correspondantes. Il relève encore avoir mis sur pied un monitoring à l'échelle nationale, conformément au mandat de l'article 19b al. 1 ORNI. Il s'est ainsi vu confier la tâche de relever les immissions de rayonnement non ionisant dans l'environnement et de publier périodiquement une vue d'ensemble nationale de l'exposition de la population au rayonnement. En outre, l'OFEV doit procéder à l'évaluation des risques et informer périodiquement sur l'état de la science concernant les effets du rayonnement sur l'homme et l'environnement (cf. OFEV, Explications, Exposition aux antennes adaptatives - ch. 6 -, études de simulation récentes - ch. 6.1 -, Etudes de mesures - ch. 6.2 -, Mesures et simulations réalisées par l'OFCOM - ch. 6.3). Sur le vu de ce qui précède, il n'y a ainsi pas lieu de se départir de la position de l'OFEV qui considère qu'en l'état des connaissances, la limitation préventive des émissions par l'application des valeurs limites actuelles respecte le principe de prévention (arrêt 1C_100/2021 du 14 février 2023 consid. 5 et les nombreuses autres références aux études et articles récents sur ce sujet). Les recourants ne sauraient prétendre que la jurisprudence rendue à ce sujet serait ancienne ou dépassée.

E. 8.2

A la différence des antennes de téléphonie mobile conventionnelles qui émettent essentiellement avec une répartition spatiale constante du rayonnement, les antennes adaptatives peuvent focaliser le signal dans la direction du terminal et le réduire dans les autres directions (formation de faisceaux, Beamforming; OFEV, Explications concernant les antennes adaptatives et leur évaluation selon l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant [ORNI], du 23 février 2021 - ci-après: OFEV, Explications -, ch. 4.2 p. 7). Pour tenir compte de ce type d'antennes, une modification de l'ORNI a été adoptée le 17 avril 2019 (RO 2019 1491). Le ch. 62 al. 6 de l'annexe 1 ORNI du 17 décembre 2021

(RO 2021 901) définit les antennes émettrices adaptatives comme des "antennes émettrices exploitées de sorte que leur direction ou leur diagramme d'antenne est adapté automatiquement selon une périodicité rapprochée". La modification de l'ORNI définit le mode d'exploitation déterminant pour ce type d'antennes (ch. 63 al. 2 et 3 annexe 1) avec des facteurs de correction (KAA) permettant de tenir compte du fait que la puissance d'émission maximale n'est pas atteinte dans toutes les directions simultanément, de sorte que l'exposition globale au rayonnement est plus faible. L'objectif est que les antennes adaptatives ne soient ni avantagées ni désavantagées par rapport aux antennes conventionnelles et que le niveau de protection existant contre le rayonnement soit maintenu (Rapport explicatif concernant la révision de l'ORNI du 17 décembre 2021, ch. 4.4 p. 8). L'aide à l'exécution n'ayant pas pu être édictée dès l'entrée en vigueur de la révision de l'ordonnance, l'OFEV a recommandé aux cantons que, dans l'attente de la recommandation définitive, le rayonnement des antennes adaptatives soit évalué, comme pour les antennes non adaptatives, en fonction du trafic maximal de communications et de données à la puissance d'émission maximale, c'est-à-dire en se basant sur des diagrammes d'antenne qui tiennent compte du gain maximal possible de l'antenne pour chaque direction d'émission (considération dite du "pire des cas", worst case). Les antennes adaptatives sont donc considérées, comme pour les antennes conventionnelles, en supposant que la puissance maximale est émise simultanément dans toutes les directions possibles, selon un diagramme dit "enveloppant". Cela permet de garantir que l'évaluation pour la population concernée par le rayonnement d'une station de téléphonie mobile reste sûre et que l'exposition à long terme soit maintenue à un niveau bas dans tous les cas, compte tenu du principe de précaution et en raison des questions techniques qui restaient alors encore ouvertes. Cette manière de procéder a été récemment confirmée par le Tribunal fédéral (arrêt 1C_100/2021 du 14 février 2023 consid. 6.2.2) : le calcul des émissions selon la méthode applicable aux antennes conventionnelles, soit sur la base du scénario le plus défavorable, garantit que la puissance maximale d'émission est prise en compte pour toutes les directions lors de l'examen du respect des valeurs limites de l'installation.

E. 8.3

En l'occurrence, il est vrai que la cour cantonale n'a pas tenu compte du fait que trois des neuf antennes prévues doivent fonctionner en mode adaptatif (supra consid. 5.2). Cela est toutefois sans conséquence dès lors que les diagrammes d'antennes ont été établis selon le "scénario du pire" applicable aux antennes conventionnelles. Les recourants ne contestent pas, cela étant, les valeurs d'immissions calculées dans la FDS pour chaque LUS déterminant. Leur argumentation, d'ordre général, qui consiste à affirmer que les valeurs de l'ORNI seraient dépassées, ne justifie pas de revenir sur la jurisprudence rendue en la matière et confirmée encore récemment, s'agissant d'antennes adaptatives, dans l'arrêt 1C_100/2021 précité. Dans la mesure où les exigences de la LPE sont respectées, l'invocation des dispositions constitutionnelles et conventionnelles relatives à la protection de la sphère privée n'a, dans ce contexte, pas de portée propre (ATF 126 II 300 consid. 5c).

E. 9

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable. Les frais judiciaires et les dépens de la procédure fédérale alloués à Swisscom (Suisse) SA seront mis à la charge des recourants qui succombent (art. 66 al. 1 et art. 68 al. 1 et 2 LTF). Il n'est en revanche pas alloué de dépens à la commune, laquelle agit dans le cadre de ses attributions officielles (art. 68 al 3 LTF).

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