

FR_GERICHTE 602 2021 2 vom 12. Oktober 2021

FR Kantonsgericht, 2021-10-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2021_2

FR: FR_GERICHTE 602 2021 2 du 12 octobre 2021

IT: FR_GERICHTE 602 2021 2 del 12 ottobre 2021

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Raumplanung und Bauwesen

Erwägungen

E. 1.1

Aux termes de l'art. 76 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a); toute autre personne, organisation ou autorité à laquelle la loi reconnaît le droit de recourir (let. b). En particulier, l'habitation de l'opposant, propriétaire de l'article amamam RF de la Commune de AI._____, sis en zone agricole, se trouve à environ 500 m de l'installation litigieuse. Celle de l'opposant, propriétaire de l'article ananan RF de la Commune de AI._____, également sis en zone agricole, se situe à environ 1'000 m. Les précités sont destinataires de la décision préfectorale sur opposition ainsi que de la décision de la DAEC octroyant l'autorisation spéciale et propriétaires de parcelles sises à l'intérieur du périmètre de 1'893.88 m défini comme distance maximale selon le Tribunal fédéral pour pouvoir former opposition dans la fiche de données spécifique au site produite par l'intimée avec sa demande de permis de construire. Partant, la qualité pour recourir doit leur être reconnue. Dans ces conditions, et comme le recours doit de toute façon être rejeté, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur la qualité pour recourir des autres recourants.

E. 1.2

Par ailleurs, déposé dans le délai et les formes prescrits - et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile - le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a et c CPJA et de l'art. 141 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites du recours.

E. 1.3

Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Le grief d'inopportunité ne peut être examiné par la Cour de céans que si une loi prévoit expressément ce motif (art. 78 al. 2 CPJA). Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce.

E. 2.1

En l'occurrence, la contestation porte sur la modification d'une installation de communication mobile sur une parcelle sise en zone agricole. Cette construction est soumise à la procédure d'autorisation de construire ordinaire devant le préfet, en application

des art. 22 al. 1 et 24 LAT, 135 al. 1 et 139 al. 1 in initio LATeC et, spécialement, de l'art. 84 al. 1 let. l du règlement fribourgeois du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11; cf. également ATF 133 II 321 et 409). Située en zone agricole, ladite construction doit en outre faire l'objet d'une autorisation spéciale de la DAEC, en vertu des art. 25 al. 2 LAT et 136 LATeC.

E. 2.2

Situé dans la zone agricole, le projet de modification d'une installation de communication mobile litigieux n'est pas conforme à l'affectation de cette zone. Il ne peut dès lors être autorisé que s'il remplit les conditions dérogatoires de l'art. 24 LAT, ce qui est précisément contesté par les recourants.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 21

E. 3

En vertu de l'art. 24 LAT, une autorisation dérogatoire peut être délivrée pour de nouvelles constructions ou installations hors de la zone à bâtir lorsque l'implantation de ces constructions ou installations est imposée par leur destination (let. a) et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Ces deux conditions doivent être examinées séparément.

E. 3.1

Il convient dans un premier temps d'examiner si l'installation litigieuse, située hors de la zone à bâtir, est imposée par sa destination.

E. 3.1.1

La construction ou l'installation est imposée par sa destination hors de la zone à bâtir, si elle est adaptée aux besoins qu'elle est censée satisfaire et si, pour des motifs objectifs, elle ne peut remplir ses fonctions que si elle est réalisée à un endroit déterminé. Une nécessité particulière, tenant à la technique, à l'exploitation ou à la nature du sol, doit exiger de construire à cet endroit (aspect positif de l'exigence; cf. ATF 129 II 63 consid. 3.1; 123 II 499 consid. 3b/cc). Cette condition n'a pas un caractère absolu, mais doit être relativisée. Il n'est ainsi pas nécessaire qu'aucun autre emplacement que celui proposé n'entre en ligne de compte, mais il suffit que des motifs particulièrement importants et objectifs imposent la réalisation de la construction projetée à l'endroit prévu et fassent apparaître sa réalisation hors de la zone à bâtir comme beaucoup plus avantageuse qu'à l'intérieur de celle-ci (ATF 108 Ib 359 consid. 4a; arrêt TF 1A.186/2002 du 22 octobre 2002 consid. 3). En matière de téléphonie mobile, l'implantation d'une installation peut s'imposer hors de la zone à bâtir si, pour des raisons techniques, un défaut de couverture ou de capacité ne peut être éliminé en implantant une ou plusieurs antennes dans la zone à bâtir ou si la construction d'une installation dans la zone à bâtir entraînerait une perturbation inadmissible des fréquences utilisées dans d'autres cellules. Les avantages économiques et les raisons de droit civil (par exemple des frais réduits d'acquisition du terrain, un nombre probablement restreint d'opposants ou le refus du propriétaire du terrain de la zone à bâtir d'accepter une antenne sur son bien-fonds) ne sont pas considérés comme des raisons suffisantes (ATF 133 II 409 consid. 4.2; 133 II 321 consid. 4.3.3 / JdT 2008 I 665; Téléphonie mobile: guide à l'intention des communes et des villes, OFEV et al. [éditeur], 2010, p. 25). La doctrine considère également que l'implantation des installations de téléphonie est imposée par leur destination (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 266, n° 575), en raison des impératifs techniques notamment le

maillage du réseau et la topographie du terrain qui rendent inévitable la construction de sites de téléphonie en dehors de la zone à bâtir (WALKER, Baubewilligung für Mobilfunkantennen: bundesrechtliche Grundlagen und ausgewählte Fragen, in DC 1/2000, p. 7 pt 1.4.2). Les 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), émises par l'Office fédéral de la communication (OFCOM; cf. <https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/fr/dokumente/empfehlungen.pdf.download.pdf/recom-mandations.pdf>; cf. arrêts TF 1A.62/2001 du 24 octobre 2001 consid. 6c, publié partiellement dans l'ATF 128 I 59; 1A.264/2000 du 24 septembre 2002, publié partiellement dans l'ATF 128 II 378), prévoient que tout opérateur se doit – notamment au regard de l'aménagement du territoire selon lequel les zones agricoles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction (art. 16 al. 1 LAT) – d'étudier la possibilité de partage (coordination), en particulier s'il existe un mât à moins d'un kilomètre de l'endroit où il souhaite construire (cf. arrêt TF 1A.62/2001 du 24 octobre 2001 consid. 6d/bb). Il peut s'agir de mâts appartenant à d'autres opérateurs de téléphonie mobile,

Tribunal cantonal TC Page 8 de 21 mais également de pylônes à haute tension ou d'installations à haute tension dans le périmètre des routes publiques. En vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 133 II 321 consid. 4.3.3 / JdT 2008 I 665; ATF 133 II 409), qui a légèrement assoupli les conditions d'octroi de l'autorisation spéciale en lien avec les installations de téléphonie mobile, un emplacement hors de la zone à bâtir peut se révéler plus avantageux qu'en zone à bâtir en raison de tous les intérêts en présence et il peut exceptionnellement apparaître comme imposé par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT. C'est à la lumière des principes développés ci-dessus que doit être examinée la présente affaire.

E. 3.1.2

En l'occurrence, il est prévu d'ériger l'installation litigieuse à côté d'un local existant – d'une dimension d'environ 10 m sur 15 m – et à côté de l'antenne de télécommunication existante, laquelle sera démolie. Ces constructions avaient fait l'objet d'une autorisation spéciale de la DAEC en date du 3 janvier 2001, qui avait considéré qu'elles étaient imposées par leur destination. Selon le rapport de justification de site hors de la zone à bâtir daté du 24 février 2021 et produit par l'intimée, l'emplacement du site a été choisi pour des motifs topographiques et radiotechniques. Il y est souligné que la zone à couvrir se trouve le long de la route de AO._____, route cantonale reliant AJ._____ à AK._____ et que l'intimée s'emploie à fournir un signal et une capacité suffisante pour l'utilisation des services de communication. Il y est cependant expliqué que la couverture est actuellement insuffisante – un signal faible et une capacité limitée rendent l'utilisation des services de communication difficile voire impossible (mauvaises communications, coupures) – et que le nouveau site permettra ainsi d'améliorer la situation dans la zone critique à couvrir. Le rapport conclut qu'afin de répondre aux exigences de qualité de couverture pour les utilisateurs du réseau, la construction du nouveau site est absolument nécessaire, que le lieu choisi pour couvrir la zone souhaitée est idéal, qu'il assure une couverture ininterrompue tout au long de la route cantonale, qu'il couvre hors zone à bâtir et que le projet répond aux lacunes de couverture et de capacité à long terme. Il ressort en outre du dossier que, dans son préavis du 18 novembre 2019, le SE n mentionne que la coordination – qui a pour but de limiter et de réduire la charge de rayonnement non ionisant supportée par la population ainsi

que le nombre de sites supportant des antennes relais de télécommunication et de radiotélévision – a été correctement étudiée et effectuée. Il relève qu'il a sur cette base examiné si d'autres sites d'antennes relais ou de radiotélévision existants ou si d'autres, à l'état de projet, seraient susceptibles d'intégrer l'installation litigieuse. Il a conclu que son étude montrait que le site satisfaisait aux contraintes techniques et/ou à l'ORNI et que le choix du site retenu était à considérer comme le plus adapté. Dans sa prise de position du 8 avril 2021, le SEn confirme sa position et explique de plus que le site existant est justifié, considérant les installations les plus proches au centre de AI._____, près de AP._____ à AJ._____ et au centre de AK._____, et considérant également la topologie du vallon creusé par le ruisseau AQ._____. Quoi qu'en pensent les recourants qui estiment que l'installation litigieuse a principalement pour but de desservir les habitants du village de AL._____ situé à un kilomètre au nord, il apparaît au regard de ce qui précède que celle-ci dessert avant tout la zone agricole, à travers laquelle passe la route cantonale AK._____ - AJ._____ (sur ce point, voir également la carte synoptique de la Confédération indiquant l'emplacement des stations émettrices [cf. <https://www.bakom.admin.ch>, sous Fréquences et antennes, Emplacement des stations émettrices] montrant que le village de

Tribunal cantonal TC Page 9 de 21 AL._____ se trouve quasiment à égale distance de l'installation litigieuse et d'installations sises sur la Commune de AK._____); contrairement à ce que soutiennent les recourants, la couverture de ce secteur, notamment de route cantonale faisant partie du réseau principal, ne saurait être remise en cause sur son principe. Au demeurant, les arguments soulevés en lien avec les règles concernant l'utilisation de téléphone portable au volant sont manifestement dénués de pertinence au vu des systèmes "mains libres" et du fait que l'accès au réseau de téléphonie mobile vise également les passagers d'un véhicule. Par ailleurs, le site destiné à accueillir le projet comporte déjà des constructions, lesquelles ont à l'époque été considérées comme étant imposées par leur destination. Partant, c'est à bon droit que la DAEC a estimé que l'installation de l'intimée était imposée par sa destination à l'endroit projeté au sens de l'art. 24 let. a LAT. Sur le vu de ce qui précède et dans la mesure où l'intimée a produit un rapport de justification de site hors de la zone à bâtir auquel les recourants ont eu accès, la requête de mesure d'instruction tendant à ce qu'ordre soit donné à la constructrice de démontrer la nécessité de la modification projetée pour la couverture réseau du secteur et qu'aucun emplacement alternatif n'aurait été envisageable est devenue sans objet.

E. 3.2

Il convient encore d'examiner la seconde condition nécessaire au régime dérogatoire de l'art. 24 LAT, à savoir si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à une installation (cf. art. 24 let. b LAT).

E. 3.2.1

Selon l'art. 24 let. b LAT, aucun intérêt prépondérant ne doit s'opposer au projet. En plus de considérations purement techniques, l'opérateur doit donc prendre en compte, dans le choix du site, des paramètres de nature juridique, économique ou relatifs à la construction. Les intérêts prépondérants qui peuvent faire obstacle à l'octroi de l'autorisation spéciale sont avant tout ceux qui sont énumérés aux art. 1 et 3 LAT (BONNARD/BOVAY/DIDISHEIM/MATILE/SULLIGER/WEILL, Droit fédéral et vaudois de la construction, commentaire n° 5.1, art. 24 LAT). Le site doit s'avérer le plus

adéquat au regard de tous les intérêts en présence, en particulier ceux de la protection de l'environnement. Il est notamment important de prendre en considération l'impact que le projet aura sur le paysage (WITTEWER, Bewilligung von Mobilfunkanlagen, 2008, 2ème éd., p. 105). Celui-ci est moindre si l'installation projetée est érigée à proximité immédiate de constructions existantes, plutôt que sur un site exposé (WITTEWER, p. 104). De plus, d'éventuelles prétentions civiles telle qu'une perte de valeur des biens-fonds voisins suite à la réalisation d'un projet de construction ne sont pas à faire valoir dans le cadre d'une procédure administrative. Il est nécessaire mais suffisant qu'aucune alternative concrète et réaliste ne paraisse plus adaptée que le site choisi. Les autorités exposeront leur pondération dans la motivation de leur décision (art. 3 al. 2 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, OAT; RS 700.1). A noter que par l'utilisation de la notion juridique indéterminée d'intérêt prépondérant, la LAT reconnaît une grande latitude de jugement à l'autorité de décision (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 272, n° 579).

E. 3.2.2

En l'espèce, l'emplacement choisi permet de diminuer l'impact visuel de l'installation. En effet, celle-ci est accolée à un bâtiment existant d'environ 10 m sur 15 m et d'environ 7 m de hauteur et se trouve à proximité immédiate de la route cantonale, de sorte qu'elle est moins visible que si elle était érigée sur une parcelle agricole vierge de toute construction. Par ailleurs, même si le mât est certes plus grand (d'environ 5 m) que celui existant, son diamètre un peu plus large et le nombre d'antennes plus importants, il n'en demeure pas moins que l'installation projetée vient remplacer une antenne existante et ne nécessite ainsi pas une désaffectation de la zone agricole, réduisant d'autant son impact visuel. Le projet litigieux ne pose dès lors aucun problème esthétique. A cela s'ajoute

Tribunal cantonal TC Page 10 de 21 que les recourants ne démontrent pas en quoi un autre site provoquerait une atteinte moindre au paysage. S'agissant de l'argument des recourants selon lequel le site d'implantation est une zone inondable, il sied de relever que, selon le portail cartographique du canton de Fribourg (cf. <https://map.geo.fr.ch>, thème Dangers naturels), le bâtiment existant est répertorié comme bâtiment exposé aux crues et aux laves torrentielles et le site est exposé à des aléas de ruissellement. Dans son préavis du 18 novembre 2019, le SEn expose que l'installation contestée est projetée dans une zone de danger indicative d'inondation, précisant que ce phénomène doit être considéré comme du ruissellement. Il souligne ainsi que des arrivées d'eau sont possibles, à l'Ouest de la route cantonale, en cas de fortes précipitations sur le versant Est de la route. Il conseille partant que les installations proches du sol soient mises en place en tenant compte des risques d'arrivée d'eau. Dans sa prise de position du 8 avril 2021, le SEn relève en outre que le site est hors de l'espace réservé au ruisseau AQ._____. Il explique que ce site est certes exposé à l'aléa de ruissellement mais sans que cela ne constitue une incompatibilité technique avec l'implantation de l'antenne, raison pour laquelle il a conseillé et non exigé une surélévation des parties ou objets sensibles. Il ajoute qu'il ne s'agit en aucun cas d'une condition qui viserait à surélever le mât comme l'entendent les recourants mais d'une recommandation quant à la mise hors d'atteinte de l'eau des éventuels circuits électriques et autres dispositifs sensibles, à l'intérieur ou à l'extérieur du mât. Sur ce point, les recourants n'apportent aucun élément propre à mettre en doute cet avis circonstancié du service spécialisé en la matière. Force est dès lors de reconnaître, avec les autorités intimées, que l'installation projetée s'intègre au paysage de manière acceptable et, partant, qu'aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à son implantation à l'endroit projeté.

E. 4.1

A teneur de l'art. 92 al. 2, 1^{ère} phrase, Cst., la Confédération veille à ce qu'un service universel suffisant en matière de services postaux et de télécommunications soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays. En application de cette disposition, la loi fédérale sur les télécommunications garantit qu'un service de télécommunication universel sûr et d'un prix abordable soit fourni à toutes les catégories de la population et dans tout le pays (art. 1 al. 2 let. a LTC), notamment en permettant une concurrence efficace en la matière (art. 1 al. 2 let. c LTC). Les opérateurs téléphoniques qui se voient accorder une concession en la matière ont ainsi, conformément aux dispositions constitutionnelles et légales, une obligation de fournir de tels services (cf. art. 14 al. 2 LTC). La jurisprudence en déduit qu'il n'est pas nécessaire de prouver le besoin de couverture lorsque l'installation est projetée en zone à bâtir (arrêt TF 1C_231/2016 du 21 novembre 2016 consid. 4.4.1; cf. également arrêts TF 1C_49/2015 du 9 décembre 2015 consid. 4.2; 1C_245/2013 du 10 décembre 2013 consid. 2.3; 1A.162/2004 du 3 mai 2005 consid. 4, in DEP 2005 p. 740).

E. 4.2

La Confédération veille à prévenir les atteintes nuisibles ou incommodes pour l'être humain et son environnement naturel (art. 74 al. 2 Cst.). La loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodes – provoquées notamment par les rayons (cf. art. 7 al. 1 LPE) – et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol (art. 1 al. 1 LPE). Les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodes seront réduites à titre préventif et assez tôt (art. 1

Tribunal cantonal TC Page 11 de 21 al. 2 LPE). L'art. 11 al. 2 LPE consacre ainsi le principe de prévention en prescrivant de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable. Pour déterminer à partir de quel seuil les atteintes sont nuisibles ou incommodes, le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance des valeurs limites d'immissions (VLI); ce faisant, il tient compte également de l'effet des immissions sur des catégories de personnes particulièrement sensibles, telles que les enfants, les malades, les personnes âgées et les femmes enceintes (art. 13 LPE). Sur cette base, il a édicté l'ORNI. Cette ordonnance – qui a pour but de protéger l'homme contre le rayonnement non ionisant nuisible ou incommode (cf. art. 1 ORNI) – régit la limitation des émissions des champs électriques et magnétiques générées par des installations stationnaires dans une gamme de fréquence allant de 0 Hz à 300 GHz (rayonnement), la détermination et l'évaluation des immissions de rayonnement ainsi que les exigences posées à la définition des zones à bâtir (art. 2 al. 1 let. a à c ORNI). Elle fixe les VLI (cf. art. 13 en lien avec l'annexe 2 ORNI) et règle en particulier la limitation préventive des émissions des stations émettrices pour téléphonie mobile et raccordements téléphoniques sans fil. En application du principe de prévention de l'art. 11 al. 2 LPE, repris à l'art. 4 al. 1 ORNI, les installations concernées ne doivent pas dépasser les valeurs limites d'émission prescrites par l'annexe 1 de l'ordonnance, dans les lieux à utilisation sensible (LUS – principalement les locaux dans lesquels des personnes séjournent régulièrement durant une période prolongée; cf. art. 3 al. 3 ORNI), dans le mode d'exploitation déterminant (ch. 15 annexe 1 ORNI). S'agissant des stations émettrices pour téléphonie mobile et raccordements téléphoniques sans fil, les valeurs limites de l'installation – qui concrétisent le principe de prévention de

l'art. 11 al. 2 LPE – sont de 4,0 V/m pour les installations qui émettent exclusivement dans la gamme de fréquence autour de 900 MHz ou moins, 6,0 V/m pour les installations qui émettent exclusivement dans la gamme de fréquence autour de 1800 MHz ou plus et 5,0 V/m pour toutes les autres installations (ch. 64 let. a à c de l'annexe 1 ORNI). Par mode d'exploitation déterminant, on entend le mode d'exploitation dans lequel un maximum de conversations et de données est transféré, l'émetteur étant au maximum de sa puissance; s'agissant des antennes adaptatives, la variabilité des directions d'émission et des diagrammes d'antenne est prise en considération (ch. 63 de l'annexe 1 ORNI). Par antennes adaptatives, on entend les antennes émettrices dont la direction d'émission ou le diagramme d'antenne est adapté automatiquement selon une périodicité rapprochée (ch. 62 al. 6 de l'annexe 1 ORNI). Les valeurs limites sont fixées par le Conseil fédéral conformément aux critères de l'art. 11 al. 2 LPE que sont l'état de la technique, les conditions d'exploitation ainsi que le caractère économiquement supportable, sans référence directe aux dangers pour la santé prouvés ou supposés, avec toutefois la prise en compte d'une marge de sécurité (arrêt TF 1A.134/2003 du 5 avril 2004 consid. 3.2, in DEP 2004 p. 228). De jurisprudence constante, le principe de prévention est réputé respecté en cas de respect de la valeur limite de l'installation dans les lieux à utilisation sensible où cette valeur s'applique (ATF 126 II 399 consid. 3c; cf. également ATF 133 II 64 consid. 5.2; arrêt TF 1A.68/2005 du 26 janvier 2006, consid. 3.2, in SJ 2006 I 314). Il appartient toutefois à l'autorité fédérale spécialisée, soit l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), de suivre l'évolution de la recherche et des connaissances en la matière. Cela étant, vu la marge de manœuvre dont dispose le Conseil fédéral s'agissant de l'établissement des valeurs limites, seuls de solides éléments démontrant de nouvelles connaissances fondées scientifiquement justifient de remettre en cause ces valeurs (arrêt TF

Tribunal cantonal TC Page 12 de 21 1C_323/2017 du 15 janvier 2018 consid. 2.5). Dans des affaires ne concernant pas l'installation d'antennes adaptatives pour la technologie 5G, le Tribunal fédéral a à cet égard encore récemment confirmé qu'en l'état des connaissances actuelles, il n'existait pas d'indices en vertu desquels ces valeurs limites devraient être modifiées (arrêts TF 1C_348/2017 du 21 février 2018 consid. 4.3; 1C_323/2017 du 15 janvier 2018 consid. 2.5; pour le tout, cf. arrêt TF 1C_518/2018 du 14 avril 2020 consid. 5.1.1 et les références citées). Enfin, aux termes de l'art. 11 al. 3 LPE, les émissions seront limitées plus sévèrement s'il appert ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard à la charge actuelle de l'environnement, seront nuisibles ou incommodantes. L'art. 5 al. 1 ORNI précise que s'il est établi ou à prévoir qu'une installation entraînera, à elle seule ou associée à d'autres installations, des immissions dépassant une ou plusieurs valeurs limites d'immissions de l'annexe 2, l'autorité impose une limitation d'émissions complémentaire ou plus sévère. Les valeurs limites d'immissions sont très sensiblement supérieures aux valeurs limites de l'installation.

E. 4.3

L'art. 11 al. 1, 1^{ère} phrase, ORNI prévoit qu'avant qu'une installation pour laquelle des limitations d'émissions figurent à l'annexe 1 soit construite, réinstallée sur un autre site, remplacée sur son site ou modifiée au sens de l'annexe 1, le détenteur doit remettre à l'autorité compétente en matière d'autorisations une fiche de données spécifiques au site. Selon l'al. 2 de cette disposition, la fiche de données spécifique au site doit contenir: les données actuelles et planifiées relatives à la technique et à l'exploitation de l'installation dans la mesure où elles sont déterminantes pour l'émission de rayonnement (let. a); le mode

d'exploitation déterminant au sens de l'annexe 1 (let. b); des informations concernant le rayonnement émis par l'installation: 1. sur le lieu accessible où ce rayonnement est le plus fort, 2. sur les trois lieux à utilisation sensible où ce rayonnement est le plus fort, et 3. sur tous les lieux à utilisation sensible où la valeur limite de l'installation au sens de l'annexe 1 est dépassée (let. c); un plan présentant les informations de la let. c (let. d). Aux termes de l'art. 12 ORNI, l'autorité veille au respect des limitations des émissions (al. 1). Pour vérifier si la valeur limite de l'installation, au sens de l'annexe 1, n'est pas dépassée, elle procède ou fait procéder à des mesures ou à des calculs, ou elle se base sur des données provenant de tiers. L'OFEV recommande des méthodes de mesure et de calcul appropriées (al. 2). Les niveaux d'immission susmentionnés doivent ainsi être calculés sur la base des méthodes établies par l'OFEV dans ses différentes aides à l'exécution. Dans sa recommandation d'exécution de l'ORNI pour les stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil (WLL), publiée en 2002, l'OFEV rappelle qu'avant la mise en service d'une installation, le rayonnement peut seulement être calculé – et non pas mesuré – et souligne que le calcul de la prévision ne prend pas en compte tous les détails de la propagation du rayonnement; il préconise ainsi de procéder, en général, à une mesure de réception de RNI après la mise en service de l'installation si, selon le calcul de la prévision, le rayonnement subi en un LUS donné atteint 80% de la VLInst (cf. ch. 2.1.8). Cette mesure de contrôle vise avant tout à s'assurer que les valeurs limites de l'ORNI seront respectées après la mise en service de l'installation (cf. arrêt TF 1A.264/2006 du 30 mai 2007 consid. 5.2). Dans la recommandation susmentionnée, l'OFEV précise en outre que si la VLInst est dépassée lorsque l'installation fonctionne à la puissance émettrice autorisée, l'autorité ordonne une réduction de la puissance émettrice ou une autre adaptation de l'installation et que si, en revanche, la mesure indique que la VLInst est respectée, le détenteur de l'installation ne peut pas augmenter la puissance émettrice au-delà du domaine autorisé (cf. ch. 2.1.8). Le niveau d'immission calculé

Tribunal cantonal TC Page 13 de 21 (prévision avant la mise en service d'une installation) et le niveau d'immission mesuré doivent respecter la VLInst.

E. 5

Les requérants invoquent une grave violation du principe de la légalité. Ils soulignent que la technologie 5G a pour but d'augmenter la vitesse de transmission des données et d'exploiter de manière plus performante les fréquences nécessaires à la téléphonie mobile, qu'elle implique le développement d'un nombre considérable d'antennes sur tout le territoire suisse et qu'elle soulève des nouvelles questions en termes de protection contre le rayonnement non ionisant et d'augmentation de la consommation d'énergie électrique. Ils estiment ainsi qu'il aurait été nécessaire que ce soit le législateur qui pose le cadre du déploiement de la 5G. Selon eux, le permis de construire litigieux aurait partant dû être refusé, faute de base légale suffisante pour une telle installation.

E. 5.1

Ancré à l'art. 5 al. 1 Cst., le principe de la légalité implique que le droit soit la base et la limite de l'activité de l'Etat. En particulier, toute restriction d'un droit fondamental doit – sous réserve des cas de danger sérieux, direct et imminent – être fondée sur une base légale; s'il s'agit d'une restriction grave, elle doit être prévue par une loi (art. 36 al. 1 Cst.).

E. 5.2

Comme exposé aux consid. 4.1 et 4.2 ci-dessus, la Confédération a pour tâche de veiller à ce qu'un service universel suffisant en matière de télécommunications soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays et elle est compétente pour attribuer les concessions y relatives. S'y ajoute que le développement de la téléphonie mobile doit s'effectuer dans le cadre légal défini par la Confédération pour la protection de l'environnement. Cette législation se fonde notamment sur le principe de prévention, selon lequel les émissions doivent être limitées dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (cf. art. 11 al. 2 LPE). Les antennes de téléphonie mobile sont régies par l'ORNI, laquelle se fonde sur la LPE. L'ORNI n'est pas liée à une technologie particulière, mais s'applique aussi bien à la technologie de téléphonie mobile de type 2G (GSM), 3G (UMTS), 4G (LTE) ou 5G (New Radio). Par ailleurs, les VLI et les VLInst fixées dans l'ORNI varient en fonction de la fréquence de rayonnement, mais ne dépendent pas de la technologie mobile; elles s'appliquent donc indépendamment du fait qu'il s'agisse de la 2G, 3G, 4G ou 5G. Les prévisions calculées dans le cadre de la procédure d'autorisation sont neutres sur le plan technologique (cf. explications de l'OFEV du 23 février 2021 concernant les antennes adaptatives et leur évaluation selon l'ORNI, ch. 2.1 et 3.2). Il résulte de ce qui précède que le mandat constitutionnel est concrétisé dans une loi fédérale, elle-même précisée et exécutée par une ordonnance. Partant, l'installation litigieuse – qui comporte notamment quatre antennes adaptatives – repose manifestement sur une base légale suffisante.

E. 6

Les recourants soulèvent ensuite des craintes quant aux effets du rayonnement non ionisant sur la santé et invoquent une violation du principe de précaution de l'art. 74 al. 2 Cst. et des art. 11 LPE et 3 ORNI.

E. 6.1

En l'occurrence, ils estiment qu'il y a lieu d'appliquer le principe de précaution et de procéder à un contrôle juridictionnel de l'ORNI à l'aune de ce principe constitutionnel. Selon la définition la

Tribunal cantonal TC Page 14 de 21 plus couramment utilisée et la plus largement admise, le principe de précaution postule qu'en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement (ATF 132 II 305 consid. 4.3). Le Tribunal fédéral a considéré qu'à l'évidence, le système de l'ORNI, qui impose, pour toutes les antennes de téléphonie mobile, le respect de valeurs préventives sensiblement inférieures aux valeurs limites d'immissions, tient compte du principe de précaution ainsi défini (cf. arrêt TF 1C_92/2008 du 16 décembre 2008 consid. 3.4). Dans le cas d'espèce, il est d'emblée constaté que ni les documents déposés pour la demande de permis de construire (notamment le formulaire de requête, la publication pour la mise à l'enquête publique ou la fiche de données spécifique au site concernant les stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil établie par l'intimée le 27 août 2019 [ci-après: la fiche de données spécifique au site]) ni les préavis des services de l'Etat consultés et les décisions des autorités intimées ne mentionnent expressément que le projet comprend des antennes adaptatives et utilise la technologie 5G. Cela étant, il ressort de la fiche de données spécifique au site que, parmi les antennes prévues, quatre sont des

antennes adaptatives (ararar, asahas, atatat et auauau). Les recourants font valoir que le Tribunal fédéral ne s'est jusqu'à présent prononcé que sur des affaires mettant en cause des antennes conventionnelles et non des antennes adaptatives. Se référant au jugement zurichois (VB.2020.00544) qu'ils ont produit, ils sont d'avis qu'on ne saurait procéder, en matière d'antennes adaptatives, comme on a coutume de le faire pour les antennes conventionnelles, de sorte que l'évaluation à laquelle procèdent les opérateurs en matière d'antenne de téléphonie mobile 5G ne permet pas de garantir le respect du principe de précaution. Ils ajoutent que le fait que les antennes adaptatives puissent potentiellement émettre également dans d'autres directions signifie qu'il n'existe à ce jour aucune assurance que les VLInst soient respectées partout et, en l'occurrence, en tous les LUS visés. Sur ce point, il est constaté que la demande de permis de construire a été mise à l'enquête en 2019 et que l'autorisation spéciale et le permis de construire litigieux ont été octroyés le 5 mai 2020 et respectivement le 18 novembre 2020, soit bien avant l'aide à l'exécution relatives aux antennes adaptatives publiée par l'OFEV le 23 février 2021 (cf. complément du 23 février 2021 à la recommandation d'exécution de l'ORNI concernant les stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil), laquelle ne sera pas applicable avant plusieurs mois en raison des conditions associées à son application selon les explications du SEn (cf. prise de position du 8 avril 2021). Partant, il en résulte que l'examen du projet n'a pas été effectué selon les recommandations de ce complément, mais selon la méthode applicable aux antennes conventionnelles qui envisage l'application du scénario du pire (worst case; cf. notamment circulaire de l'OFEV du 17 avril 2019, Informations à l'intention des cantons: Téléphonie mobile et rayonnement: déploiement des réseaux 5G en Suisse, ch. 4.2; circulaire de l'OFEV du 31 janvier 2020, Informations concernant les antennes adaptatives et 5G [autorisations et mesures]). Le calcul des prévisions concernant les antennes adaptatives est basé sur le diagramme d'antenne enveloppant, aussi bien pour le diagramme d'antenne vertical qu'horizontal. Or, il ressort des explications de l'OFEV du 23 février 2021 concernant les antennes adaptatives et leur évaluation selon l'ORNI que, comme les différents diagrammes d'antenne sur lesquels est basé le diagramme enveloppant ne peuvent pas exister simultanément, les calculs basés sur les diagrammes d'antenne enveloppants surestiment considérablement le rayonnement se produisant dans la réalité. Selon ce scénario du pire (worst case) appliqué jusqu'à présent, les antennes adaptatives sont par conséquent évaluées plus

Tribunal cantonal TC Page 15 de 21 sévèrement que les antennes conventionnelles (cf. ch. 5.4). Il y est précisé qu'afin de garantir que les antennes adaptatives ne soient pas désavantagées par rapport aux antennes conventionnelles, le Conseil fédéral a établi, dans la révision de l'ORNI de 2019, que la variabilité des directions d'émission et des diagrammes d'antenne des antennes adaptatives doit être prise en considération dans le mode d'exploitation déterminant et que ceci est réalisé conformément au complément à l'aide à l'exécution du 23 février 2021 de l'ORNI pour les stations émettrices pour la téléphonie mobile en ce qui concerne les antennes adaptatives en appliquant un facteur de correction à la puissance d'émission maximale. Ce facteur de correction ne peut être appliqué que si les antennes adaptatives sont dotées d'une limitation de puissance automatique qui garantit que la puissance d'émission moyenne sur une période de 6 minutes ne dépasse pas la puissance d'émission autorisée (cf. complément du 23 février 2021 à la recommandation d'exécution de l'ORNI concernant les stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil, ch. 3.2). Au demeurant, dans sa prise de position du 8 avril 2021, le SEn confirme que la méthode du scénario du pire mise en œuvre pour les antennes adaptatives alors que l'aide à

l'exécution était encore indisponible surestime le niveau du rayonnement et garantit de ce fait la protection de la population; il ajoute que la mise en fonction d'antennes adaptatives a toujours été encadrée par des instructions claires émanant de l'OFEV et que, partant, les recourants ne peuvent sous-entendre que le SEn n'a pas appliqué correctement les exigences de l'ORNI du fait de l'absence d'une aide à l'exécution pour les antennes adaptatives. Comme exposé au consid. 4.2, le principe de prévention est réputé assuré en cas de respect de la VLInst dans les lieux à utilisation sensible où cette valeur s'applique. En l'espèce, celle-ci est largement respectée pour tous les LUS concernés. Pour le reste, il est constaté que les recourants ne font pas valoir que la fiche de données spécifique au site de l'intimée ne serait pas conforme aux exigences légales, notamment à l'art. 11 ORNI. Or, des incertitudes et imprécisions sont inhérentes aux calculs prévisionnels de rayonnement. Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a précisé que cela ne signifiait pas qu'il sera toléré que le rayonnement effectif, une fois les antennes en fonction, dépassera les valeurs limites prescrites; il a cependant considéré qu'à ce stade de la procédure, à savoir en amont de la réalisation de l'installation, les valeurs prévisionnelles calculées conformément à la méthode prescrite dans les directives fédérales, font foi en dépit de l'importante marge d'incertitude qui les accompagne (cf. arrêt TF 1C_518/2018 du 14 avril 2020 consid. 7.2.2). Des craintes quant à l'éventualité d'une erreur dans les calculs effectués par l'intimée ne saurait ainsi justifier un refus de l'autorisation. Enfin, il peut encore être souligné que, dans le cas d'espèce, comme mentionné ci-dessus, les antennes adaptatives comprises dans le projet litigieux ont été examinées comme des antennes conventionnelles et partant évaluées plus sévèrement que ces dernières, ce qui justifie encore moins de se départir des principes jurisprudentiels élaborés dans le contexte des antennes de téléphonie mobile standards.

E. 6.2

Pour le reste, les recourants critiquent le régime prévu par le droit fédéral pour la limitation des émissions, qu'ils estiment désuet et plus adapté à la nouvelle technologie 5G, respectivement aux antennes adaptatives. Selon eux, l'ORNI ne permet plus d'appréhender correctement les impacts et les risques liés à la nouvelle technologie 5G sur la santé humaine. Comme déjà mentionné ci-dessus (cf. consid. 4.2), il appartient à l'OFEV de suivre l'évolution de la recherche et des connaissances en la matière. Cela étant, vu la marge de manœuvre dont dispose le Conseil fédéral s'agissant de l'établissement des valeurs limites, seuls de solides éléments démontrant de nouvelles connaissances fondées scientifiquement justifient de remettre en cause les valeurs limites fixées dans l'ORNI. Encore récemment, mais dans des affaires ne portant pas sur

Tribunal cantonal TC Page 16 de 21 des antennes adaptatives ou sur la technologie 5G, le Tribunal fédéral a confirmé qu'en l'état des connaissances actuelles, il n'existait pas d'indices en vertu desquels ces valeurs limites devraient être modifiées (cf. notamment arrêts TF 1C_518/2018 du 14 avril 2020 consid. 5.1.1; 1C_348/2017 du 21 février 2018 consid. 4.3; 1C_323/2017 du 15 janvier 2018 consid. 2.5). A propos de l'évolution des connaissances scientifiques, les recourants se réfèrent au rapport du 18 novembre 2019 "Téléphonie mobile et rayonnement" mandaté par le DETEC (qui selon eux met en évidence des effets en deçà des valeurs limites d'immissions retenues par l'ORNI), aux informations de l'OFEV du 17 avril 2019 à l'intention des cantons intitulé "Téléphonie mobile et rayonnement: déploiement des réseaux 5G en Suisse" – lesquelles indiquent notamment que l'OMS a classé les champs électromagnétiques de radiofréquence comme peut-être cancérigènes pour l'homme –, à une newsletter publiée en novembre 2018 par le

Groupe consultatif d'experts en matière de rayonnement non ionisant (BERENIS) présentant une évaluation détaillée de deux études sur le cancer chez la souris et le rat exposés à vie aux rayonnements de haute fréquence, à un article paru dans la Tribune de Genève le 24 février 2021 relatant les craintes des Médecins en faveur de l'environnement (MfE) et à la newsletter publiée en janvier 2021 par le Groupe BERENIS relative au lien possible entre le stress oxydatif et l'exposition aux champs magnétiques et électromagnétiques et leurs effets sur la santé. Comme l'a constaté le Tribunal fédéral (cf. arrêt TF 1C_518/2018 précité consid. 5.2), on lit dans le rapport de novembre 2019 du groupe de travail "Téléphonie et rayonnement" mandaté par le DETEC, qui prend en considération les rapports d'évaluation publiés depuis 2014, que, jusqu'à présent, aucun effet sanitaire n'a été prouvé de manière cohérente en dessous des valeurs limites fixées dans l'ORNI pour les fréquences de téléphonie mobile utilisées actuellement. Des observations "plus ou moins bien étayées" ont certes été réalisées dans les milieux scientifiques et la pratique s'agissant des effets en dessous des valeurs limites. Le groupe de travail les expose une à une et constate que les éléments de preuves demeurent limités (DETEC, Rapport "Téléphonie mobile et rayonnement" du 18 novembre 2019, p. 8-9). En outre, le groupe consultatif d'experts des rayons non ionisants (BERENIS), créé en 2014, passe en revue les articles scientifiques récemment publiés sur le sujet et sélectionne ceux qu'il considère comme importants pour la protection des personnes ou qui pourraient l'être. Une newsletter relatant ce travail paraît environ quatre fois par an. Les critères de sélection des articles scientifiques étudiés et discutés sont exposés en toute transparence sur la page internet de l'OFEV présentant le groupe. Il convient ici de rappeler que, le 17 avril 2019, le Conseil fédéral a adopté des modifications de l'ORNI, notamment en vue du déploiement des réseaux 5G. Les valeurs limites existantes n'ont cependant pas été modifiées, de sorte que le niveau de protection défini à titre préventif demeure inchangé. En effet, l'ORNI fixe deux types de valeurs: les valeurs limites d'immissions (VLI) et les valeurs limites de l'installation (VLInst). Les VLI protègent la population contre les effets sur la santé qui ont été prouvés scientifiquement (réchauffement des tissus corporels) et doivent être respectés partout où des personnes peuvent séjourner – même durant une courte période. Elles correspondent aux valeurs qu'appliquent la majorité des pays voisins et oscillent entre 36 et 61 V/m dans le domaine des fréquences de téléphonie mobile. Étant donné que certaines recherches scientifiques plus ou moins bien étayées mettent en évidence d'autres effets, l'ORNI fixe également des VLInst qui concrétisent le principe de précaution défini dans la LPE. Variant entre 4 et 6 V/m, ces valeurs sont dix fois plus faibles que les VLI. Dans les lieux où des personnes séjournent régulièrement pendant une période prolongée, l'intensité du champ électrique d'une installation de téléphonie mobile au sens de l'ORNI ne peut dépasser un dixième de la VLI. Grâce aux VLInst, le RNI des antennes de

Tribunal cantonal TC Page 17 de 21 téléphonie mobile est limité de manière nettement plus stricte en Suisse que dans la plupart des États européens (cf. DETEC, Rapport "Téléphonie mobile et rayonnement" du 18 novembre 2019, p. 5). Par ailleurs, aux termes de l'art. 19b ORNI – entré en vigueur le 1er juin 2019 –, l'OFEV publie périodiquement une vue d'ensemble nationale de l'exposition de la population au rayonnement. À ce titre, il peut procéder à des enquêtes. Les détenteurs d'installations ainsi que les autorités fédérales et cantonales sont tenues de fournir à l'OFEV, à sa demande, les renseignements nécessaires (al. 1). L'OFEV fournit périodiquement des informations concernant l'état de la science et de l'expérience en matière d'effets sur l'homme et l'environnement du rayonnement émis par les installations stationnaires (al. 2). En l'occurrence, hormis l'article paru dans le

journal La Tribune de Genève – qui ne contient aucune évaluation scientifique –, les recourants se réfèrent uniquement à des publications de l'OFEV ou effectuées sur mandat de la Confédération. Ils ne critiquent pas ces publications, sur lesquelles s'est incontestablement appuyé/s'appuie le Conseil fédéral pour décider de la pertinence de modifier l'ORNI, respectivement les valeurs limites notamment. Dans ce contexte encore, le SEn revient – dans sa prise de position du 8 avril 2021 – sur la mention faite dans le recours relative à une analyse effectuée par AV. _____ quant à une impossibilité fonctionnelle présumée de certaines antennes; il explique que ce dernier a communiqué son analyse à l'OFEV durant l'automne 2020 et que, après l'avoir étudiée de manière approfondie, l'office fédéral a communiqué en février 2021 aux cantons que cette analyse ne mettait pas en cause la pratique actuelle. Enfin, quant au communiqué de presse de l'OMS du 31 mai 2011 – indiquant que le Centre international de la recherche contre le cancer avait classé les champs électromagnétiques de radiofréquence comme peut-être cancérigènes pour l'homme – produit par les recourants, il n'est pas pertinent en l'espèce dès lors qu'il se rapporte à l'utilisation du téléphone sans fil. Au regard de ce qui précède, les développements présentés par les recourants ne sont ainsi pas propres à mettre en doute la présomption de respect du principe de prévention par les valeurs limites actuelles. De même, le fait que l'application de l'ORNI garantit le respect du principe de précaution ne saurait être remis en cause.

E. 7.1

Les recourants se plaignent en outre de l'absence de contrôle du respect des valeurs limites sur le long terme, alors même que l'antenne litigieuse pourrait être amenée à émettre à une puissance supérieure à la puissance autorisée par le permis de construire.

E. 7.1.1

En l'occurrence, le permis de construire litigieux réserve expressément le respect strict des conditions des préavis communaux et cantonaux; ces préavis font ainsi partie intégrante dudit permis. Or, dans son préavis du 18 novembre 2019, le SEn a imposé comme condition que les antennes soient obligatoirement intégrées dans le système d'assurance qualité (AQ).

E. 7.1.2

Le système d'assurance qualité a été mis en place suite à un arrêt rendu par le Tribunal fédéral le 10 mars 2005 (1A.160/2004) et a fait l'objet d'une circulaire publiée le 16 janvier 2006 par l'OFEV ("L'assurance de qualité aux fins de respecter les valeurs limites de l'ORNI en ce qui concerne les stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil"). Selon cette circulaire, chaque opérateur de réseau implémente une ou plusieurs banques de données incluant et actualisant en permanence tous les composants électroniques et réglages d'appareillages influant sur la puissance émettrice ou les directions de propagation. Le système AQ doit être pourvu d'un

Tribunal cantonal TC Page 18 de 21 système de contrôle automatisé comparant, une fois par jour ouvré, la puissance émettrice effectivement réglée et les directions de propagation de toutes les antennes du réseau concerné avec les valeurs ou les domaines angulaires autorisés. Les dépassements constatés de valeurs autorisées sont corrigés dans les 24 heures pour autant que cela puisse se faire à distance, sinon dans un délai de cinq jours ouvrés. Si le système AQ constate de tels dépassements, un protocole d'erreurs – qui est adressé d'office à l'autorité d'exécution tous les deux mois et conservé au moins

E. 7.1.3

En l'occurrence, il résulte de ce qui précède que les antennes devront toutes être intégrées dans le système d'assurance qualité. Les données autorisées par le permis de construire pour les

Tribunal cantonal TC Page 19 de 21 antennes ici litigieuses – en particulier la puissance émettrice – (cf. fiche de données spécifique au site) devront être introduites dans la base de données. En cas de dépassement, un protocole d'erreur sera établi et envoyé aux autorités. Partant, l'intimée ne pourra exploiter l'installation litigieuse que dans le cadre de la puissance déclarée dans la fiche de données spécifique au site et selon les données autorisées par le permis de construire. Toute augmentation de l'ERP ou modification des directions d'émission au-delà du domaine angulaire autorisé sera considéré comme une modification de l'installation au sens du ch. 62 al. 5 de l'annexe 1 de l'ORNI et devra être documenté par une nouvelle fiche de données spécifique au site et autorisé (cf. art. 11 ORNI; arrêts TF 1C_97/2018 précité consid. 6.1, 6.2 et 6.3; 1C_226/2018 du 3 septembre 2019 consid. 6). L'intégration des antennes litigieuses au système d'assurance qualité permettra ainsi de s'assurer qu'elles seront effectivement exploitées conformément au permis délivré et non à sa puissance maximale. En l'état, les arguments soulevés par les recourants ne permettent au demeurant pas de douter que le système d'assurance qualité consiste en un instrument fiable pour garantir tant une exploitation des installations de téléphonie mobile conforme au permis de construire que le respect de la valeur limite de l'installation. En effet, comme exposé ci-dessus, les antennes adaptatives ont en l'espèce été examinées comme des antennes conventionnelles et, partant, ont été évaluées plus sévèrement que ces dernières. Cela signifie que le facteur de correction prévu par le complément du 23 février 2021 à la recommandation d'exécution de l'ORNI concernant les stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil pour éviter que de telles antennes soient traitées plus sévèrement n'a pas été appliqué pour les antennes ici litigieuses. Dans cette mesure, les critiques dirigées contre la méthode de contrôle qui y est liée pour garantir le respect de la puissance autorisée d'une antenne adaptative selon la directive modifiée – puissance moyenne sur 6 minutes – ne sont pas déterminantes dans le présent litige. En outre, le SEn a préavisé favorablement le projet sous condition; aucun élément au dossier ne permet de mettre en doute l'avis de cette autorité spécialisée en la matière, qui a par ailleurs confirmé et explicité sa position dans sa détermination sur le recours du 8 avril 2021. Partant, il suffit que la puissance d'émission la plus haute autorisée soit enregistrée et contrôlée pour permettre de vérifier le respect des VLInst. Dans ces conditions et pour être complet, l'arrêt zurichois auquel se réfèrent les recourants (arrêt VB.2020.00544 du 15 janvier 2021) ne modifie pas le sort du présent litige. En effet, les Juges zurichois ont estimé que le dossier ne contenait pas suffisamment d'informations pour leur permettre d'examiner le respect des valeurs limites pour des antennes adaptatives. Il y a lieu de relever que cet arrêt a été rendu avant le complément du 23 février 2021 à la recommandation d'exécution de l'ORNI concernant les stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil et les explications de l'OFEV du 23 février 2021 concernant les antennes adaptatives et leur évaluation selon l'ORNI. Or, c'est à l'aide de ces documents notamment que l'on peut soutenir qu'il est certes judicieux de compléter les fiches techniques pour des antennes adaptatives dans le but d'une meilleure transparence, mais que ceux-ci permettent également de comprendre que les données contenues sur les anciennes fiches sont suffisantes. En effet, comme démontré ci-dessus, les antennes ici litigieuses ont toutes été examinées selon le scénario du pire (worst case); partant, les

antennes adaptatives ici critiquées ont été évaluées plus sévèrement que les antennes conventionnelles et il a pu être constaté à ce stade que l'installation projetée respecte largement les VLIInst.

Tribunal cantonal TC Page 20 de 21

E. 7.2

Les recourants ont requis, à titre de mesure d'instruction, que l'intimée soit interpellée afin qu'elle démontre que la puissance émettrice ne pourra pas être augmentée à l'avenir, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral sur le contrôle à long terme du respect des valeurs limites. La jurisprudence admet que le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités). La Cour de céans considère que la mesure d'instruction susmentionnée requise par les recourants est inutile dans le cas d'espèce, dès lors que l'objet du litige consiste à examiner si l'installation projetée est conforme au droit. Pour le reste, la puissance émettrice autorisée est clairement mentionnée dans la fiche de données spécifique au site et ne peut à l'évidence pas être augmentée spontanément par l'intimée, sans nouvelles démarches, comme on vient de le voir dans le considérant qui précède. 8. Les recourants invoquent enfin une violation de l'art. 2 LAT. Dès lors que le déploiement complet de la technologie 5G en Suisse à pleine puissance implique l'implantation de quelque 26'000 nouvelles antennes, ils soutiennent que l'on est en présence d'une tâche dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire. Ils estiment ainsi qu'une planification directrice, ou à tout le moins, communale ou intercommunale au stade de l'affectation, est indispensable afin d'éviter la prolifération des antennes et l'absence de coordination entre les opérateurs. 8.1. En vertu du droit fédéral, les installations de téléphonie mobile n'ont en principe pas à faire l'objet d'une planification spéciale (cf. notamment ATF 142 I 26 / JdT 2017 I 226 consid. 4.2 et les références citées; arrêt TF 1A.140/2003 du 18 mars 2004 consid. 3.2 et les références citées, dans lequel il est fait référence aux technologies GSM et UMTS; arrêt TC BE 100.2020.27 du 6 janvier 2021 consid. 9.1); elles doivent en priorité être érigées en zone constructible (ATF 138 II 173 consid. 5). Lorsque l'autorité cantonale ou communale décide d'établir une planification pour ce type d'installations, cette planification peut être positive, négative ou en cascade (ATF 141 II 245 consid. 2.1). La législation cantonale sur l'aménagement du territoire n'impose pas d'obligation de planification pour les installations de téléphonie mobile. La Commune de AI. _____ n'a pas édicté de planification, positive ou négative, pour ce type d'installations. 8.2. Sur le vu de ce qui précède, il n'existe aucune obligation de planification pour les installations de téléphonie mobile. En l'occurrence, comme exposé au consid. 3, l'installation litigieuse remplit les conditions de l'art. 24 LAT et peut ainsi être implantée à l'endroit prévu hors de la zone bâtir. Partant, ce grief doit être rejeté. 9. Il résulte de ce qui précède que, mal fondé, le recours (602 2021 2) doit être rejeté. Partant, les décisions rendues par la lieutenante de préfet le 18 novembre 2020 et la DAEC le 5 mai 2020 sont confirmées. L'affaire étant jugée au fond, la requête tendant à l'octroi de l'effet suspensif du recours (602 2021 3) est devenue sans objet.

Tribunal cantonal TC Page 21 de 21 10. Les frais de procédure sont mis solidairement à la charge des recourants qui succombent, conformément à l'art. 131 CPJA. Ils sont fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du

E. 12

mois – est automatiquement établi. Les opérateurs de réseau doivent accorder aux autorités d'exécution un accès illimité à la banque de données AQ (circulaire, ch. 3 p. 2 s.). L'état de l'implémentation et le fonctionnement conforme du système AQ doivent être contrôlés périodiquement, pour la première fois fin 2006 (circulaire, ch. 5 p. 4). De surcroît, les autorités cantonales ont un accès permanent à une base de données hébergée par l'Office fédéral des communications (OFCOM) regroupant le contenu des banques de données AQ de tous les opérateurs; cette base de données est mise à jour toutes les deux semaines ou plus souvent (cf. prise de position du SEN du 8 avril 2021). Les systèmes d'assurance qualité des opérateurs déployant des services commerciaux de téléphonie mobile et les paramètres opérationnels déterminants pour les émissions et immissions de rayonnement non ionisant de leurs installations ont pour la première fois été vérifiés en 2007, lors d'un contrôle par échantillonnage effectué dans l'ensemble de la Suisse. Le système AQ du réseau de téléphonie mobile des CFF a été examiné en 2008 par l'Office fédéral des transports (OFT). En 2010/2011, il a été procédé à un nouveau contrôle complet des systèmes AQ des opérateurs Orange, Sunrise, Swisscom et CFF (cf. notamment ASEB/ECOSSENS AG, rapport du 18 janvier 2012 intitulé "Stichprobenkontrollen von Mobilfunksendeanlagen und Überprüfung der Qualitätssicherungssysteme der Mobilfunkbetreiber Orange, Sunrise, Swisscom und SBB", 2010/2011, p. iii). Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a considéré que le système d'assurance de la qualité est conforme aux exigences posées en matière de contrôle effectif des immissions et constitue en principe une garantie suffisante du respect des valeurs limites de l'ORNI. Même s'il présente quelques défauts, il reste néanmoins un instrument fiable pour garantir tant une exploitation des installations de téléphonie mobile conforme au permis de construire que le respect de la valeur limite de l'installation (cf. notamment arrêts TF 1C_323/2017 du 15 janvier 2018 consid. 3.3 et les références citées; 1C_360/2013 du 4 avril 2014 consid. 3.3.1 et les références citées). Récemment, le Tribunal fédéral s'est prononcé sur le contrôle du respect des normes de l'ORNI en lien avec le système d'assurance qualité (cf. arrêt TF 1C_97/2018 du 3 septembre 2019, en particulier consid. 6.1, 6.2 et 8). Dans cet arrêt, la Haute Cour a constaté que des contrôles effectués dans le canton de Schwytz avait montré des écarts par rapport aux réglages approuvés, en ce sens que l'installation réalisée ne correspondait pas à l'installation autorisée dans le permis de construire (hauteurs et directions d'émission). Si elle a certes invité l'OFEV à vérifier ces données au niveau national – y compris par des contrôles sur place – dans le cadre de sa tâche de surveillance de mise en œuvre de l'ORNI, elle a cependant considéré que les écarts constatés sur les antennes de téléphonie mobile concernées par rapport aux réglages approuvés ne constituaient pas une base suffisante pour conclure à une défaillance générale du système d'assurance qualité. Elle a enfin souligné qu'il n'y avait actuellement aucune raison d'exiger un contrôle des rayonnements par des mesures structurelles relatives à la hauteur et à la direction de transmission des antennes.

E. 17

décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12). Dans la mesure où l'intimée a agi par le biais de son service juridique, sans faire appel à un mandataire extérieur, elle n'a pas droit à une indemnité de partie. la Cour arrête: I. Le recours (602 2021 2) est rejeté. II. La requête tendant à l'octroi de l'effet suspensif (602 2021 3), devenue sans objet, est rayée du rôle. III. Les frais de procédure, fixés à CHF 3'000.-, sont solidairement mis à la charge des recourants. Ils sont

compensés avec l'avance de frais versée. IV. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. V. Notification. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure peut, dans le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA). Fribourg, le 12 octobre 2021/jfr/vth Le Président : La Greffière-rapporteure :

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