

FR_GERICHTE 602 2025 44 vom 14. Juli 2025

FR Kantonsgericht, 2025-07-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2025_44

FR: FR_GERICHTE 602 2025 44 du 14 juillet 2025

IT: FR_GERICHTE 602 2025 44 del 14 luglio 2025

Regeste

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

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu des art. 79 ss et 114 al. 1 let. c du fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) 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 recourant, destinataire de la décision attaquée et domicilié sur une parcelle faisant directement face à celle du projet, est particulièrement touché et a un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision. Il a donc qualité pour recourir au sens de l'art. 76 al. 1 let. a CPJA. En outre, l'avance de frais ayant été versée en temps utile, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites du recours. Tribunal cantonal TC Page 5 de 19

E. 2

Selon l'art. 77 CPJA, l'autorité de recours revoit la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'elle peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce.

E. 3.1

Aux termes de l'art. 92 al. 2, 1ère phrase, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), 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 constitutionnelle, la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC; RS 784.10) vise à garantir 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 (art. 1 al. 2 let. c LTC). Les opérateurs de télécommunication qui bénéficient d'une concession ont ainsi l'obligation légale de fournir de tels services (cf. art. 14 al. 2 LTC). La jurisprudence du Tribunal fédéral en déduit qu'il n'est, en principe, pas nécessaire de prouver le besoin spécifique d'une couverture ou l'utilité d'une nouvelle installation de télécommunication lorsque celle-ci est projetée en zone à bâtir. L'obligation de desserte imposée aux concessionnaires suffit à justifier un tel besoin (cf. arrêts TF 1C_231/2016 du 21 novembre 2016 consid. 4.4.1; 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).

E. 3.2

Aux termes de l'art. 22 al. 1 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans une autorisation de l'autorité compétente. Cette autorisation est délivrée lorsque le projet est conforme à l'affectation de la zone et respecte les règles de la police des constructions.

E. 3.2.1

Par le permis de construire, l'État vérifie ainsi la conformité du projet à l'affectation de la zone et aux règles de la construction qui régissent celle-ci. Il garantit la sécurité, la salubrité et la fonctionnalité des constructions (art. 1 let. j LATeC). Il s'agit d'une autorisation ordinaire et le requérant a droit à son obtention s'il satisfait aux conditions légales. L'objet du permis de construire est donc de constater que le projet de construction respecte le droit public (cf. ATF 119 Ib 222 consid. 3a; arrêt TF 1A.202/2006 du 10 septembre 2007 consid. 4). Cela signifie que, lorsqu'elle statue sur une requête, l'autorité compétente ne peut examiner que la légalité du projet, et non son opportunité. L'autorité n'a pas la compétence de refuser le permis de construire qui lui est demandé sous prétexte qu'une autre solution, plus judicieuse à ses yeux ou ceux du voisin, peut entrer en considération (cf. arrêts TC FR 602 2018 21 du 28 novembre 2018 consid. 3.1; TA FR 2A 2003 61 du 11 février 2004). La possibilité de construire sur un bien-fonds est une faculté essentielle découlant du droit de propriété garanti par l'art. 26 Cst. Son exercice se fait à la guise du propriétaire, dans les limites du droit de l'aménagement du territoire et du droit de la police des constructions. Tribunal cantonal TC Page 6 de 19 Ces principes s'appliquent également à l'installation d'antennes de téléphonie mobile (cf. arrêt TC FR 602 2024 53 du 9 décembre 2024 consid. 2.1).

E. 3.2.2

Dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis de construire, les dossiers sont soumis aux différents services de l'Etat. Les avis de ces services spécialisés constituent des rapports officiels au sens de l'art. 46 al. 1 let. b CPJA. Le rapport officiel est un document écrit ou une déclaration orale émanant d'une autorité ou de l'administration, qui possède des connaissances spécifiques en raison de son activité, à l'attention d'une autre autorité, à propos de faits et de circonstances précis. Il se distingue d'un rapport d'expert en ce sens qu'il est un acte de souveraineté administrative. Lorsqu'il présente des résultats concluants, une pleine force probante peut lui être reconnue. Il peut dès lors remplacer une expertise, dans la mesure toutefois où il n'existe pas d'indices concrets et sérieux qui en diminuent la valeur probante (cf. ATF 132 II 257 consid. 4; arrêts TF 1C_338/2010 du 23 mai 2013 consid. 5; TC FR 602 2020 49 du 25 août 2020 consid. 2.2).

E. 3.3

Ni la législation cantonale, ni la réglementation communale ne contiennent de dispositions spécifiques régissant l'implantation des installations de téléphonie mobile. La jurisprudence a cependant admis de longue date que de telles installations, en raison de leur fonction essentielle pour le service de télécommunication, sont en principe conformes à l'affectation de tous les types de zones à bâtir. Cette admissibilité de principe est toutefois subordonnée à la condition que l'installation présente des dimensions raisonnables et s'intègre harmonieusement dans le site et le paysage (cf. arrêts TF 1C_18/2008 du 15 avril 2008 consid. 3.1; TC FR 602 2011 113 du 4 octobre 2012 consid. 2b). En principe, l'installation doit être implantée à l'intérieur des zones à bâtir lorsqu'elle est destinée à leur desserte (cf.

ZUFFEREY, Droit public de la construction, 2024, n° 1473). Elle doit présenter un rapport direct et fonctionnel avec son lieu d'implantation, c'est-à-dire qu'elle doit répondre à un besoin de couverture dans ce secteur et desservir tout ou partie de la zone à bâtir où elle est située, et non principalement d'autres zones (cf. ATF 141 II 245 consid. 2.1 et réf. citées).

E. 3.4

La Cour constate d'emblée que l'installation de téléphonie mobile projetée vise à assurer aux particuliers et aux milieux économiques des services de télécommunication de qualité et concurrentiels (cf. supra consid. 3.1). Sa construction revêt donc un intérêt public (cf. arrêt TF 1C_403/2010 du 31 janvier 2011 consid. 4.3; cf. ég. art. 116 LATeC). Cet intérêt est d'autant plus manifeste que la constructrice est au bénéfice d'une concession de la Commission fédérale de la communication (ComCom) pour le développement du réseau 5G (cf. Communiqué de presse de la ComCom du 8 février 2019, disponible sur www.news.admin.ch/fr/nsb?id=73916, consulté le 14 juillet 2025). Selon l'art. 54 LATeC, les zones d'activités sont destinées aux activités industrielles, artisanales, de services et administratives (al. 1). Elles sont notamment destinées à accueillir des entreprises qui ne peuvent être admises dans d'autres zones en raison des nuisances qu'elles engendrent (al. 2). L'art. 23 du règlement communal d'urbanisme (RCU) précise, quant à lui, que la zone est destinée aux activités artisanales et industrielles légères, ainsi qu'aux activités de service, de recherche et de développement technologique. Le recourant ne saurait être suivi lorsqu'il soutient qu'une installation de télécommunication, en tant qu'infrastructure, ne serait pas une activité admissible dans la zone au sens des dispositions précitées. Il faut au contraire bien admettre qu'elle est nécessaire au bon fonctionnement des entreprises et services situés dans cette zone. Il ressort d'ailleurs de l'analyse de la couverture de réseau disponible sur le site Internet de la constructrice (cf. H. _____, consulté le 14 juillet 2025) et reproduit ci-dessous (cf. figure 1) que, si la commune bénéficie d'une Tribunal cantonal TC Page 7 de 19 bonne couverture générale en 5G SA (pour 5G Standalone), la zone d'activité en question ne dispose pas encore d'une couverture suffisante en 5G "Haut débit", ce qui établit le besoin spécifique de l'installation à cet endroit. (plan supprimé) Le projet satisfait ainsi manifestement aux conditions de conformité de la zone. Il se trouve dans un rapport direct et fonctionnel avec le lieu d'implantation, répond à un besoin de couverture du réseau mobile dans ce secteur précis et est destiné à desservir tout ou partie de la zone d'activités dans laquelle il est implanté. Le fait que d'autres zones résidentielles à proximité puissent également bénéficier de cette couverture ne lui enlève pas son caractère conforme. Enfin, à l'instar du Préfet, la Cour précise que, selon la jurisprudence (cf. arrêts TF 1C_419/2010 du 15 octobre 2010 consid. 5; TC FR 602 2024 78 du 24 février 2025 consid. 3.3; TC VD AC.2023.0139 du 13 février 2024 consid. 3; AC.2024.0067 du 9 octobre 2024 consid. 4b), on ne peut pas refuser un projet d'antenne au motif que d'autres emplacements se prêteraient mieux à son implantation. Partant, le grief tiré d'une prétendue non-conformité de l'installation à la zone d'activités est mal fondé et doit être rejeté.

E. 4.1

Conformément aux principes régissant l'aménagement du territoire, il convient de veiller à ce que les constructions et les installations, prises isolément ou dans leur ensemble, s'intègrent harmonieusement dans le paysage (art. 3 al. 2 let. b LAT). En application de cette norme fédérale, la législation cantonale, à l'art. 125 LATeC, prévoit que les constructions, installations et aménagements extérieurs, dans leur intégralité et leurs parties, doivent être conçus et entretenus dans un souci d'harmonisation avec l'environnement

construit et paysager, de façon à atteindre un aspect général de qualité (cf. Message du Conseil d'État n° 43 du 20 novembre 2007 accompagnant le projet de LATeC; BO V 2008 p. 1274). Lorsqu'une clause d'esthétique est prévue par la loi, toute construction et installation y est soumise, même si elle est par ailleurs conforme aux prescriptions de la zone où elle se situe. Elle doit être conçue de manière à contribuer à un aspect d'ensemble satisfaisant (cf. ZEN-RUFFINEN/GUY- ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, no 890). Une interdiction de construire fondée sur une clause d'esthétique constitue une restriction à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.). Elle doit donc reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public suffisant et respecter le principe de la proportionnalité (cf. arrêts TC FR 602 2024 64 du 25 novembre 2024 consid. 5.1; 2A 2002 53 du 12 novembre 2002 consid. 3a; CHASSOT, La clause d'esthétique en droit des constructions, in RFJ 1993 106). Le principe de la proportionnalité exige que la mesure restrictive soit apte à atteindre le but visé (adéquation), qu'elle soit nécessaire (absence de mesure moins incisive pour atteindre le même but) et qu'elle respecte un rapport raisonnable entre le but poursuivi et les intérêts privés touchés (proportionnalité au sens étroit), ce qui implique une pesée des intérêts (cf. ATF 126 I 219 consid. 2c). Lorsqu'elle examine la proportionnalité d'une décision écartant un grief de violation de la clause d'esthétique, la Cour de céans dispose en principe d'un large pouvoir d'appréciation. Toutefois, à Tribunal cantonal TC Page 8 de 19 l'instar du Tribunal fédéral, elle doit faire preuve de retenue lorsqu'elle se prononce sur de pures questions d'appréciation, afin de tenir compte des circonstances locales que les autorités inférieures connaissent mieux (cf. ATF 135 I 176 consid. 8.1; 132 II 408 consid. 4.3; arrêts TC FR 602 2022 144 du 5 décembre 2022 consid. 8; 2A 2007 101 du 17 février 2010 consid. 6b) Dans l'application d'une clause générale d'esthétique, l'autorité ne doit pas se laisser guider par son sentiment subjectif, mais doit motiver soigneusement son appréciation en se fondant sur des critères objectifs (cf. arrêt TF 1C_265/2014 du 22 avril 2015 consid. 4.1 non publié in ATF 141 II 245). Ces normes doivent être appliquées dans le respect du droit fédéral supérieur, en particulier du droit des télécommunications. Elles ne sauraient porter atteinte aux intérêts publics consacrés par la législation sur les télécommunications, notamment l'intérêt à disposer d'un réseau de téléphonie mobile de bonne qualité et d'une concurrence effective entre les fournisseurs (cf. supra consid. 3.1; arrêts TF 1C_371/2020 du 9 février 2021 consid. 3.2; 1C_318/2011 du 8 novembre 2011 consid. 2). En particulier, l'application des normes d'esthétique ou de protection des sites ne doit pas rendre impossible ou excessivement difficile la réalisation de l'obligation de couverture qui incombe aux opérateurs en vertu du droit fédéral (cf. ATF 141 II 245 consid. 7.1 et 7.8; 138 II 173 consid. 6.3; arrêt TF 1C_371/2020 du 9 février 2021 consid. 3.2).

E. 4.2

En l'espèce, la Cour ne peut conclure à une violation de la clause générale d'esthétique de l'art. 125 LATeC. Premièrement, les environs immédiats du lieu d'implantation, situés en zone d'activités, ne présentent pas d'homogénéité ou de sensibilité esthétique particulière qui justifierait une protection renforcée. La parcelle concernée n'est incluse dans aucun périmètre de protection spécifique (site construit, etc.). Bien qu'elle se trouve sur le territoire de la Commune de E. _____, à proximité de la Commune de I. _____ (inscrite à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse [ISOS]), elle est suffisamment éloignée des secteurs protégés de cette dernière (notamment la vieille ville et le quartier de la gare) pour que le projet ne soulève pas de préoccupation patrimoniale. De plus, les bâtiments limitrophes sont de nature hétérogène,

comprenant des édifices industriels, commerciaux et d'architecture moderne, ce qui réduit l'impact visuel relatif d'une nouvelle installation technique. Deuxièmement, l'impact visuel de l'antenne est atténué par son emplacement. Elle sera positionnée derrière un bâtiment industriel, entre ce dernier et une station de lavage automobile (cf. figure 2), à proximité d'autres infrastructures techniques (route cantonale, carrefour à sens giratoire). Cette implantation favorise son intégration dans un environnement déjà marqué par la technique. Comme le montrent les plans et photographies au dossier, la partie inférieure du mât sera en outre masquée depuis plusieurs angles de vue, y compris depuis la parcelle du recourant, ce qui en minimise la perception. (image supprimée) Quant à sa hauteur de 20 mètres, si elle dépasse celle des bâtiments ordinaires, elle est justifiée par des impératifs techniques inhérents à la couverture du réseau et se situe même en deçà des hauteurs usuelles (souvent 25 mètres) pour ce type d'installation. Suivre la logique du recourant, qui conteste tout dépassement, reviendrait à interdire pratiquement toute antenne en zone construite, alors même que c'est là qu'elle doit prioritairement être implantée. Tribunal cantonal TC Page 9 de 19

Le recourant n'invoque aucune caractéristique spécifique conférant au site un intérêt esthétique ou patrimonial particulier, d'intérêt public, qui serait de nature à primer sur l'intérêt public, également reconnu, à disposer d'une couverture de téléphonie mobile de qualité (cf. supra consid. 3.1). Il se limite à des qualifications générales et subjectives, estimant que l'antenne "dénature le site" ou porte une "atteinte massive", sans étayer son propos par des éléments objectifs. Or, la clause d'esthétique vise à protéger des intérêts collectifs et non des sensibilités purement individuelles. L'intérêt public à une bonne desserte en télécommunications, qui découle d'une obligation légale fédérale, l'emporte en l'espèce sur les considérations esthétiques générales invoquées. Le recourant ne peut pas non plus se prévaloir utilement du préavis défavorable de la commune. En effet, comme l'a relevé à juste titre le Préfet, ce préavis n'est pas fondé sur des motifs d'intégration visuelle ou paysagère, mais sur la proximité des habitations et des craintes sanitaires générales. La seule mention par la commune qu'une attention particulière devait être portée au choix de l'emplacement et à la conception des installations pour en minimiser l'impact visuel est une reprise des principes généraux précités et non un constat dans le cas concret. En l'absence de prescriptions spécifiques sur l'esthétique des antennes dans son RCU et au vu de la localisation en zone d'activités, la commune ne pouvait, dans tous les cas, pas valablement s'opposer au projet pour des motifs esthétiques non étayés. Dès lors, on ne voit pas en quoi le Préfet aurait violé son devoir de motiver sa décision en écartant le préavis communal sur ce point et en concluant qu'aucune protection esthétique particulière ne s'opposait au projet. On peut donc se limiter à renvoyer le recourant à la jurisprudence constante du Tribunal fédéral sur l'étendue du devoir de motiver (cf. not. ATF 143 III 65 consid. 5.2). Partant, le grief tiré d'une prétendue violation de la clause d'esthétique et de l'absence de motivation de la décision querellée sur ce point doit être rejeté.

E. 5

Le recourant évoque des questions en lien avec la protection de la santé contre le rayonnement non ionisant et soutient notamment que l'intensité du champ électrique dépasserait 80 % de la valeur limite de l'installation à d'autres lieux à utilisation sensible que ceux pour lesquels des mesures de réception ont été ordonnées par le SEN.

E. 5.0

V/m. Le premier lieu, au dernier étage de l'immeuble "K. _____", atteint une valeur calculée Tribunal cantonal TC Page 12 de 19 de 4.99 V/m, tout comme le deuxième lieu,

situé au dernier étage de "K._____". Le troisième lieu le plus exposé, au 2ème étage de "K._____ ", présente une valeur de 4.85 V/m. Dans ces trois cas, qui sont les plus critiques pour les habitations environnantes, le rapport de l'opérateur conclut que la valeur limite de 5.0 V/m est respectée. Dans son préavis du 5 septembre 2024, le SEN a émis un préavis favorable au projet d'installation de télécommunication de l'intimée, mais l'a assortie de plusieurs conditions. Son analyse s'est fondée sur l'ORNI et sur les données techniques fournies par l'opérateur dans la fiche spécifique au site. Le SEN a d'abord constaté que le projet répondait à un besoin de l'opérateur d'augmenter la capacité de son réseau. Se basant sur les calculs d'immissions et sur la méthode d'évaluation dite du "worst-case scenario", il a vérifié que les VLI étaient respectées pour le LSM le plus exposé et que les VLInst l'étaient également dans les différents LUS identifiés. Le SEN a validé les aspects techniques du dossier, notamment la définition des trois LUS les plus affectés et la puissance d'émission des antennes, les jugeant corrects. Il a ainsi conclu que le projet était conforme à la législation sur la protection contre le rayonnement non ionisant. Toutefois, pour garantir le respect de ces normes sur le long terme, le SEN a assorti son préavis favorable des conditions principales suivantes: des mesurages du rayonnement devront être effectués après la mise en service à trois endroits spécifiques où le rayonnement calculé dépasse 80 % de la valeur limite de 5 V/m; un blindage doit obligatoirement être installé pour protéger un lieu à usage sensible identifié (LUS n°2), où une mesure de contrôle sera également effectuée; l'opérateur devra effectuer des corrections administratives dans le dossier (adresses), mettre à jour la base de données de son système d'assurance qualité, et soumettre toute modification future de l'installation, même mineure, à l'approbation préalable du SEN.

E. 5.1

La protection contre les immissions est principalement réglementée par la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01). L'art. 11 al. 2 LPE consacre le principe de prévention, qui exige que les émissions soient limitées à la source, indépendamment de la pollution existante, dans la mesure où l'état de la technique et les conditions d'exploitation le permettent et que cela soit économiquement supportable. Pour la protection contre le rayonnement non ionisant (RNI) généré par les installations fixes, le Conseil fédéral a édicté l'ORNI. Celle-ci établit deux types de valeur limites. D'une part, les valeurs limites d'immission (VLI), fondées sur les recommandations de la Commission internationale de protection contre le rayonnement non ionisant (ICNIRP), protègent contre les effets thermiques scientifiquement prouvés et doivent être respectées partout où des personnes peuvent séjourner (art. 13 al. 1 ORNI; cf. ATF 126 II 399 consid. 3b). Le Conseil fédéral a toutefois reconnu que la simple reprise des valeurs limites de l'ICNIRP serait insuffisante pour protéger contre les rayonnements non ionisants compte tenu des effets non thermiques possibles. Il a donc fixé également des valeurs limites d'émission (VLE) supplémentaires, aussi appelées valeurs limites de Tribunal cantonal TC Page 10 de 19 l'installation (VLInst), à titre préventif, pour concrétiser le principe de précaution de l'art. 11 al. 2 LPE (cf. art. 4 ORNI), sans lien direct avec des risques avérés pour la santé, mais en fonction de critères de faisabilité technique et économique. Leur but est de réduire au minimum le risque d'éventuels effets nocifs encore incertains ou non prévisibles (cf. ATF 126 II 399 consid. 3b). En étant beaucoup plus basses que les VLI, les VLInst réduisent les valeurs d'intensité de champ et constituent une marge de sécurité importante par rapport aux risques scientifiquement démontrés pour la santé (cf. ATF 128 II 378 consid. 6.2.2; arrêts TF 1C_100/2021 du 14 février 2023 consid. 5.3.2; 1C_527/2021 du 13 juillet 2023 consid.

4.1). Le ch. 64 de l'annexe 1 ORNI fixe ainsi la VLInst applicable à la valeur efficace de l'intensité de champ électrique en fonction de la gamme de fréquences. Elle est de 4.0 V/m pour les installations qui émettent exclusivement dans la gamme de fréquence autour de 900 MHz ou dans des gammes de fréquence plus basses, de 6.0 V/m pour les installations qui émettent exclusivement dans la gamme de fréquence autour de 1800 MHz ou dans des gammes de fréquence plus élevées, et de

E. 5.2

Contrairement aux antennes conventionnelles qui émettent un rayonnement dont la répartition spatiale est fixe, les antennes adaptatives (utilisées notamment pour la 5G) peuvent focaliser le signal dans la direction des utilisateurs actifs ("beamforming"). Elles sont constituées d'un réseau de nombreux petits éléments d'antenne (ou sous-réseaux) qui peuvent être commandés séparément pour orienter dynamiquement les faisceaux d'émission (cf. ch. 62 al. 6 de l'annexe 1 ORNI). Afin de tenir compte de cette technologie, le Conseil fédéral a adapté une première fois l'annexe 1 ORNI le 17 avril 2019. Il a alors précisé, à l'ancien ch. 63 de l'annexe 1, que la variabilité des directions d'émission et des diagrammes d'antenne devait être prise en compte pour déterminer le mode d'exploitation déterminant d'une antenne adaptative. La définition concrète de ce principe devait alors être renvoyée à l'aide à l'exécution de l'OFEV. Ce dernier a, dans l'intervalle, recommandé aux autorités cantonales de calculer le rayonnement de ces antennes en se basant sur un scénario dit "du pire". Cette méthode consistait à évaluer le rayonnement en considérant le gain maximal possible de l'antenne dans chaque direction, comme pour une antenne conventionnelle, afin de garantir que l'évaluation reste du côté de la sécurité pour la population concernée (cf. arrêts TF 1C_100/2021 du 14 février 2023 consid. 6; 1C_101/2021 du 13 juillet 2023 consid. 3.5). Le 23 février 2021, l'OFEV a publié un supplément à sa recommandation d'exécution de l'ORNI, intitulé "Antennes adaptatives". L'Office y constatait que le "scénario du pire" surestimait le rayonnement réel, car la puissance maximale n'est pas émise simultanément dans toutes les directions. Ce document a donc introduit la possibilité d'appliquer un facteur de correction à la puissance des antennes adaptatives et a prévu une réglementation transitoire pour adapter les installations déjà autorisées selon l'ancienne méthode. Toutefois, la Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP), s'appuyant sur un avis de droit qu'elle avait commandé (cf. ZUFFEREY/SEYDOUX, Les procédures cantonales applicables à la mise en place de la technologie 5G des antennes de téléphonie mobile, 2021), a conclu que cette aide à l'exécution n'offrait pas une sécurité juridique suffisante pour que les cantons puissent adapter leurs procédures d'autorisation sur cette seule base. En réponse à ces incertitudes, l'ORNI a été modifiée avec effet au 1er janvier 2022 (RO 2021 901). Le ch. 63 de l'annexe 1 ORNI prévoit désormais que, pour les antennes adaptatives comportant huit sous-réseaux ou plus et équipées d'une limitation automatique de la puissance, la puissance d'émission déclarée (ERPn) n'est plus la puissance maximale instantanée, mais une puissance moyennée sur 6 minutes. Cette puissance moyenne déclarée (ERPn) est calculée en appliquant un facteur de correction (KAA) à la puissance d'émission maximale possible (ERPmax) de l'antenne ($ERPn = KAA \times ERPmax$). Les facteurs de correction applicables sont fixés au ch. 63 al. 3 de l'annexe 1 ORNI (p.ex., $KAA \geq 0,20$ pour 16 à 31 sous-réseaux). Concrètement, cela signifie qu'une antenne adaptative peut émettre brièvement à sa puissance maximale (ERPmax), à condition que la moyenne de sa puissance sur une période de 6 minutes ne dépasse pas la valeur (plus basse) de l'ERPn

déclarée sur la fiche de données. C'est cette valeur moyenne (ERPn) qui sert de base au calcul du respect de la valeur limite d'émission de l'installation (VLE). Le Tribunal fédéral a récemment encore confirmé la validité de cette réglementation, y compris l'utilisation du facteur de correction, malgré la possibilité de pics de puissance instantanés (cf. arrêt TF 1C_307/2023 du 9 décembre 2024 consid. 6 destiné à publication). Enfin, il convient de mentionner que, par une nouvelle modification de sa recommandation d'exécution de l'ORNI ("Stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil (WLL)") datée du 22 novembre 2024, l'OFEV a précisé et adapté certaines règles techniques pour le calcul prévisionnel du rayonnement des antennes. Les principaux changements et précisions de cette aide à l'exécution concernent toutefois principalement la prise en compte de facteurs d'atténuation directionnelle en fonction des bâtiments et des matériaux traversés par le rayonnement, et la spécification des règles pour estimer l'effet protecteur (blindage) des bâtiments. Il en résulte un doublement de l'atténuation maximale du signal hors de l'axe principal de l'antenne pouvant être prise en compte dans les calculs, qui passe de 15 à 30 dB.

E. 5.3

En l'occurrence, à l'appui de sa demande, l'opérateur téléphonique a rempli et produit la fiche de données spécifiques au site concernant les stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil. Cette fiche de données, datée du 6 mai 2024, détaille le projet d'une nouvelle station de base prévue sur un mât autoportant. L'installation est composée de neuf antennes émettrices de type j3j, dont trois fonctionnent en mode adaptatif pour la 5G (fréquence 3600 MHz), les six autres couvrant les technologies 2G, 3G et 4G. La puissance d'émission maximale cumulée des neuf antennes dans la direction la plus forte atteint 4000 watts (ERP). Le document analyse d'abord le lieu de séjour momentané (LSM) le plus exposé, qui se trouve directement sous l'antenne, dans un passage. L'intensité du champ électrique y est calculée à 6.48 V/m, ce qui ne représente que 14% de la valeur limite d'immission légale. Ensuite, la fiche analyse les trois lieux à utilisation sensible (LUS) les plus exposés, pour lesquels la valeur limite d'émission de l'installation est fixée à

E. 5.4

Dans ces circonstances, la Cour ne voit pas en quoi l'analyse effectuée par le SEn, en sa qualité d'autorité technique spécialisée, prêterait le flanc à la critique. Le SEn a contrôlé la pertinence des données fournies par l'opérateur et a examiné la conformité de l'installation projetée avec les valeurs limites d'immission et d'installation de l'ORNI. La délimitation des trois LUS les plus exposés, qui sont les immeubles d'habitation situés en proximité immédiate, apparaît cohérente. De même, le contrôle de la valeur limite pour le LSM le plus exposé, directement sous l'antenne, est conforme à la pratique. Il convient également de souligner que le SEn, dans son préavis du 5 septembre 2024, s'est fondé sur la méthode d'évaluation dite du "worst-case scenario", qui était recommandée par l'OFEV avant l'introduction du facteur de correction pour les antennes adaptatives. Cette méthode, très conservatrice, suppose que l'antenne émet en permanence à sa puissance maximale dans toutes les directions. Or, comme exposé précédemment (cf. supra consid. 5.2), le droit en vigueur depuis le 1er janvier 2022 a relativisé cette approche en introduisant un facteur de correction qui tient compte du fait que ces antennes n'émettent que brièvement à leur puissance maximale, la conformité étant désormais évaluée sur une puissance moyennée sur 6 minutes, avec application d'un facteur de correction. Cette nouvelle méthode, validée par le Tribunal fédéral (cf. arrêt TF 1C_307/2023 du

E. 9

avril 2024 consid. 4; 1C_45/2023 du 16 janvier 2024 consid. 6; 1C_251/2022 du 13 octobre 2023 consid. 4). Le Tribunal fédéral s'est également penché plus récemment sur la fiabilité des systèmes AQ pour les antennes adaptatives autorisées selon le nouveau régime du facteur de correction KAA. Il a relevé que, si les principes de surveillance sont normalement identiques, une distinction doit être faite. Contrairement au scénario du pire, la puissance d'émission maximale (ERP_{max}) et la puissance déclarée sur la fiche de données (ERP_n) ne sont plus identiques. La puissance déterminante pour le respect des valeurs limites n'est ainsi plus seulement la puissance maximale instantanée, mais la puissance d'émission moyenne sur 6 minutes, qui ne doit pas dépasser la puissance maximale corrigée (ERP_n = KAA × ERP_{max}). Le Tribunal fédéral a rappelé que le respect de cette moyenne est garanti par la limitation automatique de la puissance (power-lock), un système logiciel qui doit équiper ces antennes. Ce système détecte en permanence la puissance émise et la réduit automatiquement en cas de pics momentanés, afin que la moyenne sur 6 minutes ne dépasse jamais la valeur déclarée (ERP_n) (cf. arrêt TF 1C_307/2023 du 9 décembre 2024 consid. 7 destiné Tribunal cantonal TC Page 15 de 19 à publication; é.g. OFEV, Explications concernant les antennes adaptatives et leur évaluation selon l'ORNI, p. 22). Le rôle du système AQ est alors de vérifier, de manière périodique, que ce système de limitation automatique de la puissance est bien activé et correctement configuré. Le Tribunal fédéral a jugé que l'obligation d'équiper les antennes d'une telle limitation automatique et le contrôle de cette dernière par le système d'AQ constituent une surveillance suffisante et permanente de la puissance d'émission. Il a ainsi conclu qu'il ne voyait pas, en l'état, en quoi une surveillance en temps réel plus poussée serait nécessaire (cf. arrêt TF 1C_307/2023 du 9 décembre 2024 consid. 7.5 destiné à publication, et les références citées). 6.3. Il convient également de noter que les doutes généraux émis par le recourant sur la fiabilité des systèmes AQ pour les antennes adaptatives sont contredits par les vérifications officielles effectuées sur le système AQ de l'opérateur intimé. D'une part, l'Office fédéral de la communication (OFCOM) a confirmé, dans un rapport de validation du 8 juillet 2021 relatif à la limitation automatique de la puissance chez les opérateurs, que les paramètres nécessaires au contrôle des antennes adaptatives sont correctement représentés dans les systèmes d'AQ, y compris dans celui de l'opérateur intimé, et que ces systèmes sont adaptés à cette technologie (cf. rapport de validation du 8 juillet 2021 sur la limitation de puissance automatique chez B._____, disponible sur bakom.admin.ch > Fréquences et antennes > Champs électromagnétiques > Les conditions d'exploitation des antennes adaptatives sont remplies, consulté le 14 juillet 2025). D'autre part, le système AQ de l'opérateur intimé a été audité par un organisme de contrôle externe, lequel a délivré un certificat de conformité valable pour la période 2024-2027, document publiquement accessible sur le site de l'OFEV (cf. bafu.admin.ch > Thèmes > Thème Électrosmog > Informations pour spécialistes > Mesures > Téléphonie mobile: Assurance de la qualité > B._____ - certificat pour le système d'AQ 2024-2027, consulté le 14 juillet 2025). 6.4. Le Tribunal fédéral s'est également déclaré conscient que le contrôle effectué par les systèmes AQ peut être faussé si les informations de base fournies par les opérateurs de téléphonie mobile sont inexactes. Il a ainsi relevé que des contrôles aléatoires effectués il y a plusieurs années, notamment dans le canton de Schwyz, avaient d'ailleurs révélé des discordances dans les bases de données de certains opérateurs. En réponse à ces constats, le Tribunal fédéral a, en 2019, invité l'OFEV à coordonner un nouveau contrôle des systèmes AQ à l'échelle nationale. Dans l'intervalle, les premiers résultats d'un projet pilote portant

sur des contrôles sur site de 76 installations en 2022 ont été publiés par l'OFEV (cf. OFEV, Système d'assurance de la qualité pour les installations de téléphonie mobile : projet pilote relatif aux contrôles sur site 2022, bafu.admin.ch > Thèmes > Thème Électrosmog > Informations pour spécialistes > Mesures > Téléphonie mobile: Assurance de la qualité, consulté le 14 juillet 2025). Or, le Tribunal fédéral s'est déjà prononcé sur la portée de ces résultats préliminaires. Il a jugé que ceux-ci ne remettaient pas fondamentalement en question la fiabilité des systèmes AQ ni la jurisprudence y afférente. Il a ainsi estimé qu'il convenait d'attendre les résultats définitifs de l'examen mené par l'OFEV et que, pour l'heure, il n'existait aucune raison de remettre en cause de manière générale le bon fonctionnement des systèmes AQ sur la base de ces premières constatations (cf. arrêts TF 1C_307/2023 du 9 décembre 2024 consid. 7.5 destiné à publication; 1C_5/2022 du 9 avril 2024 consid. 4.6 ; 1C_459/2023 du 12 août 2024 consid. 9.3). Tribunal cantonal TC Page 16 de 19 6.5. Au vu de ce qui précède, il y a lieu de retenir que, sur la base des connaissances actuelles et de la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, le système AQ existant de l'opérateur intimé est apte à garantir que l'installation de télécommunication projetée, y compris les antennes adaptatives autorisées avec un facteur de correction, et que l'installation est exploitée conformément aux conditions du permis de construire. Le recourant, pour sa part, n'oppose à cette conclusion, fondée sur l'état de la technique et validée par le Tribunal fédéral, que sa propre appréciation subjective et ses doutes personnels. Il n'apporte aucun élément concret ou indice sérieux qui serait de nature à remettre en cause la fiabilité du système AQ de l'intimée dans le cas d'espèce, et la Cour ne voit pas non plus que tel serait le cas. Partant, son grief relatif à une prétendue défaillance ou inadaptation du système d'assurance qualité doit être rejeté. 7. Les autres griefs soulevés par le recourant ne sont enfin manifestement pas non plus de nature à conduire à l'admission du recours. 7.1. Le recourant fait valoir que le terrain ne serait pas suffisamment équipé au sens de l'art. 19 LAT pour accueillir l'installation litigieuse. Or, ce grief est manifestement mal fondé. Selon l'art. 19 al. 1 LAT, un terrain est notamment réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue. Toutefois, il est constant que la parcelle concernée est déjà occupée par un bâtiment et se situe dans une zone d'activités desservie. Elle doit donc, par définition, être considérée comme équipée pour accueillir des bâtiments conformes à la zone, et encore plus a fortiori, une installation de télécommunication. On ne voit pas en effet quel équipement au sens de l'art. 19 al. 1 LAT serait encore nécessaire pour accueillir une installation de téléphonie mobile. Il n'y a donc pas lieu de s'étendre davantage sur ce grief. 7.2. Le recourant reproche encore à la requérante de ne pas avoir démontré être propriétaire du terrain ou bénéficiaire d'un droit de construire valable (servitude, contrat de bail, etc.), aucun document de ce type ne figurant prétendument au dossier. Le Guide des constructions, édicté le 15 novembre 2011 par l'ancienne Direction de l'aménagement du territoire et des constructions (DAEC), puis révisé en février 2022 par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), précise, à son chiffre 3.4, que la demande de permis de construire et les plans doivent être signés par le requérant et l'auteur du projet (cf. <https://www.fr.ch> > Territoire, aménagement et constructions > permis de construire et autorisations > Guide des constructions, consulté le 14 juillet 2025). Il stipule que, lorsque le propriétaire du fonds est une tierce personne, la demande de permis doit également porter sa signature, celle-ci valant alors consentement au projet. Cette exigence permet de s'assurer de l'accord préalable et formel du propriétaire du fonds (cf. pour le tout, cf. arrêt TC FR 602 2024 55 du 23 octobre 2024 consid. 3 et les réf. citées). Elle suffit à ce stade, dès lors qu'il

n'appartient pas à l'autorité administrative de se prononcer sur la nature des relations existantes (servitude, contrat de bail, etc.) entre le propriétaire du fonds et le requérant. Or, il ressort expressément du dossier en mains du Tribunal cantonal que les plans approuvés (pièce n° 21 du dossier de la Préfecture), les plans mis à l'enquête (pièce n° 20) et le formulaire de requête (pièce n° 19) portent tous la signature, non seulement de la requérante et de l'auteur des plans, mais également celle de la propriétaire de la parcelle en question (L. _____ AG). Ainsi, les conditions Tribunal cantonal TC Page 17 de 19 formelles posées par la loi et le Guide des constructions sont clairement remplies, et la requérante n'avait nul besoin de porter en plus au dossier un contrat de bail ou de servitude la liant à la propriétaire du fonds. Il s'ensuit que le grief est particulièrement mal fondé et doit être rejeté. 7.3. Enfin, c'est également sans succès que le recourant fait valoir que son droit d'être entendu aurait été violé car les plans ne lui auraient pas été remis ou mis à sa disposition. Il y a lieu de rappeler que le recourant a d'abord eu l'occasion de consulter l'entier du dossier lors de la mise à l'enquête publique. Cette dernière ayant même eu lieu à deux reprises en raison de l'absence initiale de gabarits, de sorte qu'il a disposé d'amplement de temps pour le faire. Dans ce contexte, on relèvera que les plans approuvés sont identiques aux plans mis à l'enquête (cf. pièce no 20 et 21 du dossier de la préfecture). Il suffisait au recourant de consulter les dates apposées sur ces plans pour constater qu'ils sont identiques, plutôt que de prétendre, sans fondement aucun et avec une certaine mauvaise foi, qu'il ne s'agit pas des mêmes plans. De même, s'il soutient qu'il n'était pas en mesure d'en saisir pleinement la portée lors de la mise à l'enquête, rien ne l'empêchait de solliciter l'appui d'un professionnel du domaine. On ne voit d'ailleurs pas quelle finalité il cherche à obtenir, dès lors que l'opposition qu'il a valablement formée contre le projet témoigne qu'il en a, en réalité, parfaitement saisi les enjeux. Ensuite, la Cour relève qu'à l'issue de la consultation des services cantonaux, le Préfet, par communication du 28 octobre 2024, a transmis à l'ensemble des opposants les préavis récoltés et les a invités à se déterminer dans le cadre de leur droit d'être entendu. Or, il ressort du dossier que le recourant ne s'est pas déterminé dans le délai qui lui a été imparti par le Préfet à cette occasion, et qu'il n'a pas non plus sollicité l'accès à certains éléments supplémentaires du dossier, notamment aux plans, dans le but de préparer une éventuelle prise de position. Ainsi, il est malvenu de plaider devant la Cour de céans que le Préfet aurait violé le droit d'être entendu du recourant en ne lui permettant pas de se déterminer avant qu'il ne rende sa décision, lorsque le recourant lui-même a sciemment ignoré l'invitation faite par le Préfet pour ce faire. En plaissant aujourd'hui une violation de son droit d'être entendu, il viole ainsi manifestement son obligation de se comporter de bonne foi en cours de procédure. Si le recourant estimait qu'une nouvelle consultation des plans lui était nécessaire pour formuler ses observations sur les préavis, il ne pouvait rester passif et il lui appartenait d'en informer le Préfet et de se manifester en sollicitant l'accès au dossier. Il ne pouvait attendre que le Préfet rende à son égard une décision défavorable pour manifester aux autorités le fait qu'il souhaitait déposer une prise de position et de consulter encore les plans. Enfin, il faut bien encore relever que le recourant a pu largement se déterminer sur les plans et l'entier du dossier dans la procédure de recours (cf. not. art. 135a al. 5 LATeC; art. 63 CPJA). Il suit de là qu'une éventuelle violation du droit d'être entendu devrait en toute état de cause être réparée. Ce grief doit par conséquent être également écarté. Tribunal cantonal TC Page 18 de 19 8. 8.1. Il suit de l'ensemble de ce qui précède que le recours est mal fondé et doit être rejeté (602 2025 44). L'affaire étant jugée sur le fond, la requête tendant à l'octroi de l'effet suspensif au recours est devenue sans objet et est rayée du rôle (602 2025 45). 8.2. Le recourant qui

succombe doit supporter les frais de la procédure, fixés à CHF 2'500.- conformément à l'art. 131 CPJA et aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et les indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RS 150.12). Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant prestée le 30 avril 2025. 8.3. La constructrice intimée, qui obtient gain de cause et qui a fait appel aux services d'un avocat, a droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Conformément à l'art. 8 al. 1 Tarif JA, les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et CHF 10'000.-. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à CHF 40'000.-. La fixation des honoraires dus à titre de dépens a lieu sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.-. Quant aux débours nécessaires à la conduite de l'affaire, ils sont remboursés au prix coûtant (art. 9 al. 1 Tarif JA). Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée (art. 9 al. 2 Tarif JA). La liste de frais produite par la constructrice n'est toutefois pas établie conformément aux exigences précitées. Elle fait état d'un forfait de CHF 3'000.- pour l'ensemble des honoraires pour la procédure devant le Tribunal cantonal. Il est toutefois précisé que l'étude du dossier, les recherches juridiques et la rédaction de la réponse ont nécessité 8 heures de travail d'avocat, ce qui n'apparaît en soit pas excessif. Calculés au tarif horaire de CHF 250.-, les honoraires pour cette activité s'élèvent à CHF 2'000.-. La liste de frais ne fait ensuite état d'aucun frais ou débours, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'en allouer. Le total hors taxe s'élève ainsi à CHF 2'000.-. Le supplément pour la TVA aux taux de 8.1% se monte à CHF 162.-. Partant, l'indemnité de partie due à l'intimée est arrêtée à CHF 2'162.-. Conformément à l'art. 141 al. 1 CPJA, elle est mise à la charge du recourant. Elle doit être versée directement au mandataire de l'intimée (art. 141 al. 2 CPJA). (dispositif en page suivante) Tribunal cantonal TC Page 19 de 19 la Cour arrête : I. Le recours (602 2025 44) est rejeté. II. La requête d'octroi de l'effet suspensif (602 2025 45) est sans objet et rayée du rôle. III. Des frais de procédure, d'un montant de CHF 2'500.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant déjà versée. IV. Un montant de CHF 2'162.- (dont CHF 162.- de TVA au taux de 8.1%) est alloué à l'intimée à titre d'indemnité de partie, à verser à Me Stephan Kronbichler. Il est mis à la charge du recourant. V. Notification. Cette décision 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 et de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 14 juillet 2025/jud Le Président Le Greffier-rapporteur

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