

GE_GERICHTE ATA/880/2024 vom 23. Juli 2024

GE Cour de justice, 2024-07-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_880_2024

FR: GE_GERICHTE ATA/880/2024 du 23 juillet 2024

IT: GE_GERICHTE ATA/880/2024 del 23 luglio 2024

Regeste

Résumé: Confirmation du jugement du TAPI portant sur une autorisation d'installer un groupe de dix antennes, sept étant conventionnelles et trois adaptatives, pour téléphonie mobile, fixées sur la superstructure d'un bâtiment. Respect du droit de l'environnement, en particulier en matière de rayonnement non ionisant. Confirmation des valeurs calculées (VLInst) en relation avec la valeur limite de l'installation. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a et 17 al. 3 LPA ; art. 149 LCI).

E. 2

La qualité pour recourir de la commune et des voisins a été examinée en détails par la juridiction inférieure et n'est pas contestée par les intimés.

E. 3

Les recourants sollicitent la suspension de la présente procédure jusqu'à droit connu dans le cadre de la cause A/2247/2022.

E. 3.1

Selon l'art. 14 al. 1 LPA, lorsque le sort d'une procédure administrative dépend de la solution d'une question de nature civile, pénale ou administrative relevant de la compétence d'une autre autorité et faisant l'objet d'une procédure pendante devant

- 15/29 - A/1162/2022 ladite autorité, la suspension de la procédure administrative peut, le cas échéant, être prononcée jusqu'à droit connu sur ces questions. L'art. 14 LPA est une norme potestative et son texte clair ne prévoit pas la suspension systématique de la procédure chaque fois qu'une autorité civile, pénale ou administrative est parallèlement saisie (ATA/1493/2019 du 8 octobre 2019 consid. 3b et l'arrêt cité).

E. 3.2

La suspension de la procédure ne peut pas être ordonnée chaque fois que la connaissance du jugement ou de la décision d'une autre autorité serait utile à l'autorité saisie, mais seulement lorsque cette connaissance est nécessaire parce que le sort de la procédure en dépend (ATA/630/2008 du 16 décembre 2008 consid. 5). Une procédure ne saurait dès lors être suspendue sans que l'autorité saisie ait examiné les moyens de droit qui justifieraient une solution du litige sans attendre la fin d'une autre procédure. Il serait en effet contraire à la plus élémentaire économie de procédure et à l'interdiction du déni de justice formel

fondée sur l'art. 29 al. 1 Cst. d'attendre la décision d'une autre autorité, même si celle-ci est susceptible de fournir une solution au litige, si ledit litige peut être tranché sans délai sur la base d'autres motifs (ATA/812/2021 du 10 août 2021 consid. 2a ; ATA/1493/2019 précité consid. 3b).

E. 3.3

En l'espèce, la chambre de céans a rendu, dans la cause A/2247/2022, son arrêt le 21 mai 2024 rejetant le recours de la commune (ATA/622/2024). Même si un recours au Tribunal fédéral devait être déposé, force est de constater que les griefs soulevés dans le cadre de la présente procédure ne sont pas exactement identiques à ceux soulevés dans le cadre de la cause A/2247/2022. De plus, une suspension serait contraire au principe de célérité et d'économie de procédure. Il n'y a en conséquence pas lieu de prononcer la suspension de la présente procédure.

E. 4

Les recourants demandent que I_____ démontre que la puissance émettrice de l'installation ne pourrait pas être augmentée à l'avenir et qu'elle respecterait ainsi les exigences en matière de contrôle à long terme du respect des valeurs limites. Ils sollicitent également la mise en œuvre d'une expertise judiciaire et l'audition de R_____ en tant que témoin, aux fins de vérifier l'exactitude des informations disponibles dans la fiche.

E. 4.1

Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour la personne intéressée de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. Il n'empêche toutefois pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude

- 16/29 - A/1162/2022 que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_359/2022 du 20 avril 2023 consid. 3.1 et les références citées). En particulier, écarter de la sorte une requête d'audition de témoin ne viole pas l'art. 29 al. 2 Cst. (ATF 130 II 425 consid. 2.1 ; ATA/624/2024 du 21 mai 2024 consid. 2.1). En outre, le droit d'être entendu ne comprend pas le droit d'être entendu oralement (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; 138 III 374 consid. 4.3.2 ; 134 I 140 consid. 5.3).

E. 4.2

En l'espèce, dans le cadre de la procédure, les recourants ont produit une analyse de la « conformité ORNI/OFEV de la station de base » en question du 25 avril 2022, puis un « Avis d'expert sur les observations du 28 novembre 2022 de I_____ » daté du 31 janvier 2023. Ces deux documents contiennent la prise de position de R_____ sur le dossier. Ces éléments s'ajoutent aux différents échanges d'écritures des parties devant le TAPI et la chambre administrative accompagné du dossier de l'autorité intimée et des différentes pièces produites, parmi lesquelles figurent des plans où sont/seront installées les antennes. En outre, il n'apparaît pas que les pièces dont la production est demandée seraient de nature à influencer l'issue du litige conformément aux considérants qui suivent. Ces éléments

suffisent à la chambre administrative pour se prononcer sur les griefs soulevés et trancher le litige en toute connaissance de cause, sans qu'il soit nécessaire d'entendre R_____, d'ordonner la production de nouvelles pièces ou encore une expertise. Enfin, sur la problématique de la démonstration par I_____ du respect des exigences en matière de contrôle à long terme du respect des valeurs limites, force est de constater que l'objet du litige porte sur le bien-fondé de l'autorisation de construire délivrée par le département. Une telle conclusion étant exorbitante à celui-ci et portant sur des faits futurs, elle n'est pas recevable et devrait en tous les cas être rejetée conformément aux considérants qui suivent. Il ne sera par conséquent pas donné suite aux demandes d'instruction des recourants.

E. 5

novembre 2013 consid. 10.2.2 ; 2C_84/2012 du 15 décembre 2012 consid. 3.1) ; il leur incombe d'étayer leurs propres thèses, de renseigner le juge sur les faits de la cause et de lui indiquer les moyens de preuves disponibles (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1), spécialement lorsqu'il s'agit d'élucider des faits qu'elles sont le mieux à même de connaître, respectivement qui relèvent de leur sphère d'influence ; la jurisprudence considère à cet égard que le devoir de collaboration des parties à l'établissement des faits est spécialement élevé s'agissant de faits que celles-ci connaissent mieux que quiconque (arrêts du Tribunal fédéral 2C_284/2019 du 16 septembre 2019 consid. 4.3 ; 1C_426/2017 du 11 mars 2019 consid. 5.3 et les références citées). En l'absence de collaboration de la partie concernée par de tels faits et d'éléments probants au dossier, l'autorité qui met fin à l'instruction du dossier en considérant qu'un fait ne peut être considéré comme établi, ne tombe ni dans l'arbitraire ni ne viole les règles régissant le fardeau de la preuve (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_611/2020 du 10 mai 2021 consid. 2.3 ; ATA/957/2020 du 29 septembre 2020 consid. 3c).

E. 5.0

V/m « pour toutes les autres installations », les let. a et b n'étant pas pertinentes en l'espèce (art. 64 let. c annexe I ORNI).

E. 5.1

En vertu de l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) ; les juridictions administratives

- 17/29 - A/1162/2022 n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2), non réalisée en l'espèce.

E. 5.2

De jurisprudence constante, la réparation d'une violation du droit d'être entendu en instance de recours est possible lorsque l'autorité saisie dispose du même pouvoir d'examen que l'autorité précédente. Même si la réparation du droit d'être entendu doit rester l'exception, elle peut se justifier même en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; ATA/541/2021 du 25 mai 2021 consid. 2d et les références citées).

E. 5.3

En application de la maxime inquisitoire, qui prévaut en particulier en droit public (art. 19 et 20 LPA), l'autorité définit les faits pertinents et ne tient pour existants que ceux qui sont dûment prouvés ; cette maxime oblige notamment les autorités compétentes à prendre en considération d'office l'ensemble des pièces pertinentes qui ont été versées au dossier. Elle ne dispense pas pour autant les parties de collaborer à l'établissement des faits (ATF 124 II 361 consid. 2b ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_728/2020 du 25 février 2021 consid. 4.1 ; 2C_416/2013 du

E. 5.4

La constatation des faits est, en procédure administrative, gouvernée par le principe de la libre appréciation des preuves (art. 20 al. 1 2e phr. LPA ; ATF 139 II 185 consid. 9.2 ; 130 II 482 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_668/2011 du 12 avril 2011 consid. 3.3 ; ATA/874/2020 du 8 septembre 2020 consid. 5a ; ATA/659/2017 du 13 juin 2017 consid. 2b et les références citées). Le juge forme ainsi librement sa conviction en analysant la force probante des preuves administrées et ce n'est ni le genre, ni le nombre des preuves qui est déterminant, mais leur force de persuasion (ATA/957/2020 du 29 septembre 2020 consid. 3d et les références citées).

- 18/29 - A/1162/2022

E. 5.5

En l'espèce, comme examiné supra, 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 à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion. Or, c'est exactement ce qu'a retenu le TAPI dans son jugement pour écarter les demandes d'instruction sollicitées par les recourants. Par ailleurs et comme analysé ci-dessus, les mesures d'instruction requises n'apparaissent pas nécessaires compte tenu de l'ensemble des documents figurant au dossier. En outre, il ressort du considérant en question (consid. 21) que la juridiction inférieure a pris en considération l'expertise privée – laquelle ne constitue qu'un simple allégué d'une partie (ATF 141 IV 369 consid. 6.2 = JdT 2016 IV 160 et les références citées ; ATA/731/2022 du 12 juillet 2022 consid. 5) – dans le cadre de l'examen de la problématique, puisque le TAPI précise que « (...) la recourante et les intervenants ne présentent aucun élément permettant en l'occurrence de douter de l'exactitude des calculs effectués par I_____ et contrôlés par le SABRA ». Il n'a toutefois pas précisé les motifs pour lesquels l'expertise privée n'était pas de nature à le faire douter de l'exactitude « des calculs ». Au vu du caractère fouillé et détaillé du document produit par l'expert privé, il aurait appartenu au TAPI de préciser sa notion de « calculs », notamment s'il ne s'agissait que des données de la fiche de l'opérateur, critiquée par l'expert et/ou de celles mentionnées dans le préavis du SABRA. Cela étant, pour les raisons développées ci-après et compte tenu du fait que le TAPI et la chambre administrative disposent du même pouvoir d'examen portant sur les faits et le droit, à l'exclusion de l'opportunité (art. 61 al. 1 et 2 LPA), une telle violation peut être réparée par la chambre de céans. Enfin, et s'agissant des griefs qui n'auraient pas été discutés par le TAPI, celui-ci a reproduit les considérations dégagées par la jurisprudence du Tribunal fédéral portant sur la question du système d'assurance qualité et sur les prévisions du rayonnement établies de manière arithmétique et la méthode de mesure recommandée par la Confédération (consid. 61 et 63). Les recourants ont ainsi pu saisir les raisons pour lesquelles leurs griefs n'ont pas

été retenus. En toute hypothèse, le recours par-devant la chambre de céans permettra de les examiner. Le grief est mal fondé.

E. 6

Les recourants font grief au TAPI d'avoir constaté les faits de façon inexacte, et commis un déni de justice. Le TAPI n'aurait pas abordé le grief relatif à la non-conformité du système de facteur de correction dans la partie en droit. De plus, les résultats de l'expertise privée n'auraient fait l'objet d'aucun examen.

E. 6.1

Une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine

- 19/29 - A/1162/2022 pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 et les références citées).

E. 6.2

En l'occurrence, comme vu ci-dessus, la question de la non-conformité du système de facteur de correction pourra être traitée par la chambre de céans compte tenu de son pouvoir d'examen. De plus, le TAPI a indiqué sur quels faits il avait fondé sa décision. Ne pas retenir les allégations de l'expert privé comme des faits établis ne relève pas d'un mauvais établissement des faits mais de l'appréciation des moyens de preuve offerts par les parties, qui sera examinée dans les considérants qui suivent. Mal fondé, le grief sera écarté.

E. 7

Les recourants soutiennent que l'exploitation des antennes conduirait à des dépassements de la VLInst contraires aux art. 12 ORNI et 64 annexe 1 ORNI. Ils contestent également la possibilité d'effectuer des mesurages de contrôle aux LUS nos 3, 4, 5 et 7 comme commandé par le SABRA. De plus, l'art. 63 annexe 1 ORNI serait violé dans la mesure où l'algorithme de limitation de puissance automatique dont serait pourvue l'installation n'aurait pas été vérifié par un service de contrôle indépendant.

E. 7.1

La LPE a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes, 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 incommodantes seront réduites à titre préventif et assez tôt (art. 1 al. 2 LPE). La notion d'atteintes est définie à l'art. 7 al. 1 LPE ; il s'agit entre autre des pollutions atmosphériques, bruit, vibrations ou rayons. Les atteintes sont dénommées « émissions » au sortir des installations et « immissions » au lieu de leur effet (art. 7 al. 2 LPE). La limitation des nuisances en matière de rayons est régie par les art. 11 ss LPE s'agissant des émissions et par les art. 13 ss LPE s'agissant des immissions. Le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance des valeurs limites d'immissions applicables à l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodantes (art. 13 al. 1 LPE).

E. 7.2

L'ORNI a pour but de protéger l'homme contre le rayonnement non ionisant nuisible ou incommodant (art. 1 ORNI). L'ORNI régit : a) 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) ; b) la détermination et l'évaluation des immissions de rayonnement ; c) les exigences posées à la définition des zones à bâtir (art. 2 al. 1 ORNI).

E. 7.3

L'art. 3 contient les définitions de plusieurs notions.

- 20/29 - A/1162/2022 À teneur de l'art. 3 al. 2 ORNI, une installation est réputée nouvelle lorsqu'elle est remplacée sur son site actuel (let. c). Par LUS, on entend : a) les locaux situés à l'intérieur d'un bâtiment dans lesquels des personnes séjournent régulièrement durant une période prolongée ; b) les places de jeux publiques ou privées, définies dans un plan d'aménagement ; c) les parties de terrains non bâtis sur lesquelles des activités au sens des let. a et b sont permises (art. 3 al. 3 ORNI). La VLInst est une limitation des émissions concernant le rayonnement émis par une installation donnée (art. 3 al. 6 ORNI). L'ERP est la puissance transmise à une antenne, multipliée par le gain de l'antenne dans la direction principale de propagation, rapportée au dipôle de demi-onde (art. 3 al. 9 ORNI).

E. 7.4

Le chapitre 2 traite des émissions (art. 4 ss ORNI). Les installations doivent être construites et exploitées de telle façon que les limitations préventives des émissions définies à l'annexe 1 ne soient pas dépassées (art. 4 al. 1 ORNI). 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 VLI de l'annexe 2, l'autorité impose une limitation d'émissions complémentaire ou plus sévère (al. 1). L'autorité complète ou rend plus sévères les limitations d'émissions jusqu'à ce que les VLI ne soient plus dépassées (art. 5 al. 2 ORNI). 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 spécifique au site (art. 11 al. 1 ORNI). La fiche de données spécifique au site doit notamment contenir des informations concernant le rayonnement émis par l'installation sur les trois LUS où ce rayonnement est le plus fort (art. 11 al. 2 let. c ch. 2 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 (art. 12 al. 2 ORNI).

E. 7.5

Le chapitre 3 traite des immissions (art. 13 ss ORNI). Les VLI au sens de l'annexe 2 doivent être respectées partout où des personnes peuvent séjourner (art. 13 al. 1 ORNI). L'autorité détermine les immissions lorsqu'il y a des raisons d'admettre que les immissions dépassent des valeurs limites au sens de l'annexe 2 (al. 1). Pour ce faire,

- 21/29 - A/1162/2022 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). Lors de la détermination des immissions dans des locaux d'entreprise, les immissions provenant de sources internes ne sont pas prises en compte (al. 3). Les immissions sont déterminées en tant qu'intensité de champ électrique, intensité de champ magnétique, densité de flux magnétique, courant de fuite ou courant de contact pour le mode d'exploitation de l'installation qui en produit le plus (al. 4). Si une durée

d'appréciation est fixée dans l'annexe 2, les immissions s'expriment par la moyenne quadratique des valeurs des immissions durant la durée d'appréciation ; sinon, c'est la valeur efficace maximale qui est déterminante (al. 5, art. 14 ORNI). L'autorité apprécie si les immissions dépassent une ou plusieurs valeurs limites d'immissions de l'annexe 2 (art. 15 ORNI).

E. 7.6

L'annexe 1 ORNI traite de la limitation préventive des émissions, notamment pour les stations émettrices pour téléphonie mobile et raccordements téléphoniques sans fil (ch. 6).

E. 7.7

L'art. 62 de l'annexe 1 ORNI définit plusieurs notions. Un groupe d'antennes comprend toutes les antennes émettrices fixées sur un mât ou sur le toit ou la façade d'un bâtiment (art. 62 al. 1 annexe 1 ORNI). Les groupes d'antennes émettant dans des conditions de proximité spatiale comptent comme une seule installation, indépendamment de l'ordre dans lequel ils sont construits ou modifiés (art. 62 al. 2 annexe 1 ORNI). Deux groupes d'antennes émettent dans des conditions de proximité spatiale lorsqu'au moins une antenne de chaque groupe se trouve dans le périmètre de l'autre groupe (art. 62 al. 3 annexe 1 ORNI). Par antennes émettrices adaptatives, on entend les antennes émettrices exploitées de sorte que leur direction d'émission ou leur diagramme d'antenne est adapté automatiquement selon une périodicité rapprochée (art. 62 al. 6 annexe 1 ORNI).

E. 7.8

L'art. 63 de l'annexe 1 ORNI traite du mode d'exploitation déterminant. 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 (art. 63 al. 1 annexe 1 ORNI). Selon l'art. 63 al. 2 annexe 1 ORNI, s'agissant des antennes émettrices adaptatives qui possèdent au moins huit sous-ensembles d'antennes commandés séparément (sub arrays), un facteur de correction KAA peut être appliqué à l'ERP maximale lorsque les antennes émettrices sont équipées d'une limitation de puissance automatique. Cette limitation vise à garantir que, durant l'exploitation, l'ERP moyenne sur une durée de six minutes ne dépasse pas l'ERP corrigée (art. 63 al. 2 annexe 1 ORNI). Les facteurs de correction KAA suivants s'appliquent : Nombre de sub arrays Facteur de correction KAA

- 22/29 - A/1162/2022 64 et plus $\geq 0,10$ 32 à 63 $\geq 0,13$ 16 à 31 $\geq 0,20$

E. 7.9

La VLInst pour la valeur efficace de l'intensité de champ électrique est de

E. 7.10

L'annexe 2 ORNI, non pertinente en l'espèce, traite des immissions.

E. 7.11

Le contrôle de la charge de rayonnement non ionisant produit par une installation s'effectue en trois étapes : 1) le calcul d'une prévision, 2) la mesure de réception après sa mise en service et 3) la vérification en cours d'exploitation à travers le système d'assurance de la qualité. L'introduction des antennes adaptatives n'a pas changé cette démarche réglant le contrôle de limitation préventive des émissions au sens des art. 4 et 12 ORNI et 11 al. 2 LPE (Explications OFEV 2021, p. 3). Cette approche générale résulte déjà de l'« ORNI,

chapitre 2.1.8 (OFEFP 2002) » (ci-après : Recommandation OFEFP 2002). Celle-ci précise qu'avant la mise en service de l'installation, le rayonnement peut seulement être calculé, et non pas mesuré. La charge de rayonnement non ionisant est calculée lors de la procédure d'autorisation. L'installation n'est autorisée que si la valeur limite calculée de l'installation n'est pas dépassée. Les données techniques nécessaires et le résultat du calcul sont communiqués à l'autorité par la fiche de données spécifique au site, le modèle de calcul étant précisé dans cette directive fédérale. Comme le calcul de la prévision ne prend pas en compte tous les détails de la propagation du rayonnement, on procède en général à une mesure de réception de rayonnement non ionisant 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 (Recommandation OFEFP 2002, p. 20). Le calcul d'une prévision est un pur calcul du rayonnement sans informations tirées de mesures. Il est détaillé au chapitre 2.3.1 de la Recommandation OFEFP 2002. Le rayonnement est calculé pour chacune des antennes de l'installation, puis les contributions individuelles sont additionnées. Cette méthode est employée lorsqu'une nouvelle installation doit être construite ou lorsque les directions d'émission, la disposition des antennes ou les diagrammes d'antennes d'une installation existante sont modifiés (Recommandation OFEFP 2002, p. 24 ss).

- 23/29 - A/1162/2022 Le calcul est effectué à partir de la puissance émettrice requise, des caractéristiques émettrices de l'antenne (diagramme d'antenne), de la direction d'émission, de la distance à l'antenne et de la position par rapport à l'antenne (angle par rapport à la direction principale de propagation). Est ajouté aussi l'amortissement du rayonnement dû à l'enveloppe des bâtiments, qui dépend de la nature du matériau de l'enveloppe et qui est exprimé à l'aide des valeurs indiquées dans la recommandation en fonction du matériau (ibid., p. 24s). Cette procédure de contrôle, en particulier au stade du calcul de la prévision, repose sur un élément clé, à savoir la fiche. Il s'agit, conformément à l'art. 11 ORNI, du moyen par lequel l'entreprise responsable de l'installation projetée communique à l'autorité compétente les données techniques de celle-ci et la quantité de rayonnement attendue dans son environnement (Recommandation OFEFP 2002, p. 9). C'est sur la base des données de cette fiche et de sa connaissance des spécificités locales que l'autorité compétente (cantonale ou communale) pour l'octroi des autorisations concernant les installations émettrices peut estimer si la VLInst de l'ORNI est respectée dans les LUS ; si la VLI de l'ORNI est respectée dans le lieu de séjour momentané le plus chargé, étant sur ce point précisé qu'elle a besoin de connaître et de prendre en compte la puissance requise pour l'installation et la charge de fond due à d'autres antennes ; et s'il est nécessaire de mettre en place des clôtures et des mises en garde (Recommandation OFEFP 2002, p. 9). La Recommandation OFEFP 2002 contient les instructions sur la manière de remplir la fiche de données spécifique au site.

E. 7.12

Comme l'indique le Tribunal fédéral dans l'arrêt 1C_693/2021 du 3 mai 2023 (consid. 4.2), à la différence des antennes de téléphonie mobile conventionnelles qui émettent essentiellement avec une répartition spatiale constante du rayonnement, les antennes adaptatives peuvent focaliser le signal dans la direction de l'utilisateur ou de l'appareil de téléphonie mobile et le réduire dans les autres directions (formation de faisceaux ou beamforming), ce qui ressort des Explications OFEV 2021 (chap. 1, p. 2). Cela étant, les VLI et les VLInst spécifiées dans l'ORNI ne dépendent pas de la technologie de téléphonie mobile (2G/GSM, 3G/UMTS, 4G/LTE ou 5G/New Radio) et s'appliquent indépendamment

de celle-ci. Elles varient en fonction de la fréquence du rayonnement. Les prévisions de rayonnement calculées dans le cadre de la procédure d'autorisation sont neutres sur le plan technologique et s'appliquent donc aussi à la 5G. La technologie de téléphonie mobile utilisée ne joue un rôle que pour les mesures de réception après la mise en service, la forme du signal utilisée dépendant de la norme de téléphonie mobile (Explication OFEV 2021, chap. 3.2, p. 5). Par conséquent, malgré leurs spécificités, il faut en premier lieu retenir que les antennes adaptatives suivent la même procédure de contrôle que les antennes conventionnelles. Elles peuvent faire l'objet d'un calcul de prévision au stade de la

- 24/29 - A/1162/2022 demande d'autorisation qui est au cœur du présent litige. Ce calcul repose sur les données techniques, mentionnées dans la fiche spécifique produite par I_____ dans sa demande d'autorisation, que le SABRA, en tant qu'autorité spécialisée du département, doit vérifier dans le cadre de l'instruction de ladite demande.

E. 7.13

En l'espèce, le projet de construction concerne le remplacement d'antennes par dix antennes, sept étant conventionnelles et trois adaptatives comprenant chacune 16 « sub arrays » (art. 62 al. 6 annexe 1 ORNI), fixées sur la superstructure du bâtiment sis _____, rue K_____ à A_____. Il s'agit d'un groupe d'antennes (art. 62 al. 1 annexe 1 ORNI) qui doit être qualifié d'installation nouvelle au sens de l'art. 3 al. 2 let. c ORNI. Le groupe d'antennes n'est pas dans des conditions de proximité spatiale avec un autre groupe d'antennes. Les antennes émettrices prévues sont équipées d'une limitation de puissance automatique. Le groupe est donc soumis à une émission maximale 5,0 V/m (art. 64 let. c annexe I ORNI).

E. 7.14

Les recourants soutiennent, conformément à l'avis de l'expert privé, que la disposition précitée serait violée, un dépassement cyclique étant prévu lorsque l'installation fonctionnera en mode d'exploitation déterminant, soit au maximum de sa puissance. L'expert privé se fonde : 1) sur le test du 8 juin 2021 de l'OFCOM qu'il critique sur trois points ; 2) l'absence de contrôle externe et indépendant de l'algorithme de limitation de puissance pour les antennes avec 16 « sub arrays », concluant qu'il n'existe aucune garantie de conformité de limitation de puissance automatique prévue sur l'installation litigieuse. Il évoque des dépassements à 5.34 V/m pour le LUS n° 2, 5.05 V/m pour le LUS n° 3, 5.89 pour le LUS n° 4 et 5.82 pour le LUS n° 5. Le préavis du SABRA fait mention de la Recommandation OFEFP 2002, notamment du chapitre 2.1.8 relatif au contrôle de l'installation ainsi qu'à son complément. Comme le rappelle ledit document, avant la mise en service de l'installation, le rayonnement ne peut qu'être calculé, et non mesuré. En exigeant que des mesures soient effectuées aux LUS nos 3, 4, 5 et 7, l'autorité intimée pose la condition de s'assurer que la VLInst sera conforme à l'ORNI. « Si, contre toute attente, 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 » (Recommandation OFEFP 2002, p. 20). En conséquence, d'une part il ne ressort pas des calculs prévisionnels de dépassement de la VLInst au LUS nos 2, 3, 4 et 5. D'autre part, le préavis du SABRA a posé la condition nécessaire pour que le contrôle, une fois l'installation en fonction, puisse être effectué et des mesures, si nécessaire, prises. Le Tribunal fédéral a rappelé qu'en amont de la réalisation de l'installation, comme en l'espèce, ce sont les valeurs prévisionnelles calculées selon les méthodes prescrit par les

directives qui font foi (arrêt du Tribunal fédéral 1C_518/2018 du 14 avril 2020 consid. 7.2.2.).

- 25/29 - A/1162/2022 Par ailleurs, le SABRA a posé comme autres conditions l'intégration des antennes de cette installation dans son système d'assurance qualité qui permet de surveiller les données d'exploitation. Ce faisant, l'autorité intimée a posé une cautèle permettant d'assurer le respect des valeurs limites, étant précisé, comme il sera vu ci-après qu'à teneur de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, il n'y a pas lieu de douter de la fiabilité des systèmes d'assurance qualité, y compris pour les antennes adaptatives (arrêts du Tribunal fédéral 1C_45/2023 du 16 janvier 2024 consid. 6.3 ; 1C_296/2022 du 7 juin 2023 consid. 2.7 ; 1C_693/2021 du 3 mai 2023 consid. 6.1 et 6.2). Les parties ne contestent pas que l'évaluation des antennes a été effectuée, sur la base d'un fonctionnement en mode adaptatif, en fonction du trafic maximal et de la puissance d'émission maximale selon un diagramme enveloppant tenant compte du gain maximal possible de l'installation pour chaque direction d'émission, sans facteur de correction (worst case scenario). Dans un arrêt du 9 janvier 2024, la chambre de céans a retenu qu'en l'absence d'application du facteur de correction KAA au sens de l'art. 63 al. 2 et 3 annexe 1 ORNI pour une fiche datant d'avant le 1er janvier 2022, l'ERP validée par le SABRA dans son préavis correspondait à une ERPmax. Tel est aussi le cas en l'espèce. Dans ces circonstances correspondant au scénario du pire (« worst case »), le SABRA n'avait pas à vérifier la réalisation de la condition préalable à l'application dudit facteur de correction, posée par l'art. 63 al. 2 annexe 1 ORNI et confirmée par les directives fédérales précitées, consistant à s'assurer du fonctionnement en bonne et due forme du système de limitation automatique de puissance. C'est pour cette raison que la critique des recourants remettant en cause le rapport de validation de l'OFCOM du 8 juillet 2021, censé confirmer le fonctionnement conforme du système de limitation automatique de puissance (« power lock feature ») des antennes adaptatives de I_____, n'a pas à être examinée plus avant dans le présent cas (ATA/11/2024 du 9 janvier 2024 consid. 8.2, la cause étant actuellement pendante devant le Tribunal fédéral). Les griefs seront donc écartés.

E. 8

Le recourants remettent en cause la fiabilité du système d'assurance qualité.

E. 8.1

Le Tribunal fédéral a récemment rappelé que pour tenir compte des antennes adaptatives, une modification de l'ORNI avait été adoptée le 17 avril 2019. « Le ch. 62 al. 6 de l'annexe 1 ORNI définit les antennes émettrices adaptatives comme des "antennes émettrices exploitées de sorte que leur direction ou leur diagramme d'antenne est adapté automatiquement selon une périodicité rapprochée". La modification de l'ORNI définit le mode d'exploitation déterminant pour ce type d'antennes (art. 63 al. 2 et 3 annexe 1) avec des facteurs de correction (KAA) permettant de tenir compte du fait que la puissance d'émission maximale n'est pas atteinte dans toutes les directions simultanément, de sorte que l'exposition globale au rayonnement est plus faible. L'objectif est que les antennes adaptatives ne soient ni avantageées ni désavantageées par rapport aux antennes conventionnelles et que le

- 26/29 - A/1162/2022 niveau de protection existant contre le rayonnement soit maintenu. Pour diverses raisons, l'OFEV n'a toutefois pas été en mesure de publier une aide à l'exécution correspondante dès l'entrée en vigueur de la révision de l'ordonnance. Dans des

courriers du 17 avril 2019 et du 31 janvier 2020, il a donc recommandé aux cantons que, dans l'attente de la recommandation définitive, le rayonnement des antennes adaptatives soit évalué, comme pour les antennes non adaptatives, en fonction du trafic maximal de communications et de données à la puissance d'émission maximale, c'est-à-dire en se basant sur des diagrammes d'antenne qui tiennent compte du gain maximal possible de l'antenne pour chaque direction d'émission (considération dite du "pire des cas", worst case). Les antennes adaptatives sont donc considérées, comme pour les antennes conventionnelles, en supposant que la puissance maximale est émise simultanément dans toutes les directions possibles, selon un diagramme dit "enveloppant". Cela permet de garantir que l'évaluation pour la population concernée par le rayonnement d'une station de téléphonie mobile reste sûre et que l'exposition à long terme soit maintenue à un niveau bas dans tous les cas, compte tenu du principe de précaution et en raison des questions techniques qui restaient alors encore ouvertes » (arrêt du Tribunal fédéral 1C_693/2021 du 3 mai 2023 consid. 4. 2 et les nombreuses références citées). La prise en compte de la variabilité des directions d'émission et des diagrammes d'antenne doit permettre de compenser le fait que la puissance d'émission maximale ne peut pas être émise simultanément dans toutes les directions et que l'exposition aux rayonnements dans l'environnement de l'antenne est donc globalement plus faible, le calcul des émissions selon la méthode applicable aux antennes conventionnelles, soit sur la base du scénario le plus défavorable, garantit que la puissance maximale d'émission est prise en compte pour toutes les directions lors de l'examen du respect des valeurs limites de l'installation. Cette évaluation est directement fondée sur le principe de précaution et les recourants ne sauraient ainsi prétendre qu'elle serait dénuée de base légale (arrêt du Tribunal fédéral 1C_100/2021 du 14 février 2023 consid. 6.2.2 ; 1C_693/2021 précité consid. 4. 3). De surcroît, dans des arrêts plus récents, le Tribunal fédéral a rappelé que le contrôle effectué par les systèmes d'assurance qualité peut être faussé en cas d'informations erronées fournies par les opérateurs de téléphonie mobile. Comme il existe un besoin de clarification à cet égard, l'OFEV a été invité en 2019 par le Tribunal fédéral à faire effectuer ou à coordonner à nouveau un contrôle du bon fonctionnement des systèmes d'assurance qualité dans toute la Suisse (arrêt 1C_97/2018 du 3 septembre 2019 consid. 8.3). L'OFEV est actuellement en train de procéder à cette vérification et a informé le public de son état intermédiaire le 14 octobre 2022 (OFEV, Systèmes d'assurance qualité pour les installations de téléphonie mobile : état intermédiaire de la vérification et des contrôles sur place, <<https://www.bafu.admin.ch>> [visité le 17 juillet 2024]). Dans l'arrêt 1C_527/2021 du 13 juillet 2023, l'OFEV a de nouveau été rendu attentif au fait que le contrôle des systèmes d'assurance qualité à l'échelle nationale, déjà exigé en 2019, devait maintenant être effectué rapidement (arrêt 1C_527/2021 du 13 juillet 2023

- 27/29 - A/1162/2022 consid. 7.9 avec renvois). Il convient d'attendre les résultats définitifs de cet examen. Pour l'heure, selon le Tribunal fédéral, il n'y a aucune raison de nier le fonctionnement des systèmes d'assurance qualité (arrêts 1C_45/2023 du 16 janvier 2024 consid. 6.3 ; 1C_481/2022 du 13 novembre 2023 consid. 4.6 avec renvois). Le 2 avril 2024, l'OFEV a rendu un rapport intitulé le « Système d'assurance de la qualité pour les installations de téléphonie mobile : projet pilote relatif aux contrôles sur site 2022 », consultable à l'adresse <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/electrosmog/info-specialistes/mesures-contre-l-electrosmog/assurance-de-la-qualite-en-ce-qui-concerne-le-respect-des-valeur.html#1715320828>, visité le 17 juillet 2024. Il en ressort que le transfert des données autorisées vers le système d'assurance

qualité fonctionne de manière générale correctement. La vérification des paramètres structurels des 76 installations a permis de constater que 37% d'entre elles présentent des écarts au-delà des tolérances. Les écarts les plus fréquents concernent l'azimut et la hauteur d'antenne autorisés. Pour les installations présentant des écarts au-delà des tolérances, il a fallu procéder à une nouvelle évaluation du rayonnement non ionisant (calcul fondé sur la fiche de données spécifique au site) afin de déterminer la variation de l'exposition des LUS par rapport à l'état autorisé. Ces calculs ont montré que, du fait des défauts constatés, l'exposition est plus importante dans 32% des LUS, moins importante dans 29% des LUS et identique dans 39% des LUS. Ces écarts n'ont entraîné aucun dépassement des valeurs limites de l'installation de l'ORNI. Une augmentation de l'intensité du champ électrique dans les LUS a généralement été observée lorsque les antennes ont été installées trop bas ou avec une mauvaise orientation (azimut). L'augmentation de l'intensité du champ électrique a été, dans la plupart des cas, de 0.1 V/m ou moins. Seulement dans quelques cas isolés, une augmentation de 0.3 V/m à 0.6 V/m a été constatée. Le fait qu'un écart entraîne une augmentation de l'exposition dépend en particulier de l'emplacement des LUS et de la distance entre les LUS et les antennes. Globalement, les résultats du projet pilote confirment l'importance de contrôler les paramètres structurels des installations de téléphonie mobile. Inclure des contrôles sur site dans l'assurance de la qualité est d'une importance cruciale pour s'assurer que les stations émettrices sont construites et exploitées conformément à l'autorisation octroyée et que les valeurs limites de l'ORNI sont respectées à tout moment. Enfin, le récent arrêt du Tribunal fédéral (1C_506/2023 du 23 avril 2024 destiné à publication) impose une autorisation de construire en cas d'application du facteur de correction KAA aux antennes adaptatives, évaluées précédemment selon le scénario du worst case.

E. 8.2

En l'espèce, dans son préavis, le SABRA a posé comme autres conditions l'intégration des antennes de cette installation dans le système d'assurance qualité qui permet de surveiller les données d'exploitation. Ce faisant, comme vu ci-dessus, l'autorité intimée a posé une caution permettant d'assurer le respect des valeurs limites.

- 28/29 - A/1162/2022 Il ressort en outre de ce qui précède que, contrairement à ce que soutiennent les recourants, il n'y a pas lieu, en l'état, de douter de manière générale de la fiabilité des systèmes d'assurance qualité, y compris pour les antennes adaptatives, ni de nier leur fonctionnement. Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de le confirmer et les informations les plus récentes issues de l'OFEV démontrent que ce système fonctionne de manière générale correctement. Il n'y a donc pas lieu d'y revenir. Le grief est mal fondé. Par conséquent, en confirmant l'autorisation querellée sur la base du préavis du SABRA faute d'éléments contraires, le TAPI n'a pas violé l'ORNI. Les griefs tirés de la violation des art. 1 LPE, art. 12 ORNI, 63 et 64 let. c annexe I ORNI doivent donc être écartés. Entièrement mal fondé, le recours doit ainsi être rejeté.

E. 9

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge des recourants, pris solidairement (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera allouée à I_____, à la charge solidaire des recourants (art. 87 al. 2 LPA). La même indemnité sera allouée à J_____ à la charge solidaire des recourants (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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