

# VD\_OMNI AC.2023.0348 vom 26. Februar 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-02-26, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2023.0348](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0348)

FR: VD\_OMNI AC.2023.0348 du 26 février 2024

IT: VD\_OMNI AC.2023.0348 del 26 febbraio 2024

## Regeste

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_ et C. \_\_\_\_\_ /Municipalité de Hautemorges, Direction générale de l'environnement DGE-DIREV, D. \_\_\_\_\_ et E. \_\_\_\_\_ | L'absence de motivation suffisante de la décision municipale a été réparée devant l'autorité de recours (c. 2). Une dénomination imprécise du projet n'a pas d'incidence sur la validité de la décision si les documents d'enquête pris dans leur globalité permettent de comprendre sans équivoque le projet (c. 3). Une zone de verdure prise en compte dans le calcul du COS et insérée entre l'aire forestière et la zone artisanale constitue une mesure d'aménagement qui a pour but de limiter les constructions mais qui entre dans la définition de zone à bâtir (c. 5-6). L'antenne de téléphonie mobile installée en zone à bâtir, qui dessert principalement cette zone mais aussi la zone agricole environnante, peut être considérée comme conforme à l'affectation de la zone (c. 7). L'installation litigieuse, située très partiellement dans l'espace de 10 m à la lisière forestière, n'entraînera pas de nouvel impact sur la forêt; la dérogation peut être octroyée malgré l'absence de mention dans les documents d'enquête (c. 8). La fixation des valeurs limites de l'ORNI ne viole pas le principe de prévention aux atteintes à la santé (c. 9). L'introduction des facteurs de correction KAA pour les antennes adaptatives respecte les valeurs limites et le principe de prévention (c. 10). Les valeurs limites de l'installation sont respectées dans les lieux à utilisation sensible (LUS) les plus chargés; il importe peu que les LUS soient qualifiés de lieux de travail ou d'habitation; le permis de construire tient déjà suffisamment compte des réserves de construction sur la parcelle concernée (c. 11). Rejet du recours.

## Erwägungen

### E. 1

La décision par laquelle une municipalité lève les oppositions à un projet de construction peut faire l'objet d'un recours de droit administratif auprès du Tribunal cantonal au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Le présent recours a été déposé en temps utile et il respecte les exigences légales de motivation (art. 95 LPA-VD et art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). La qualité pour recourir est définie à l'art. 75 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD): elle est reconnue à toute personne ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente, qui est atteinte par la décision et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 75 let. a LPA-VD). Lorsque la contestation porte sur le permis de construire une installation de téléphonie mobile, la jurisprudence fédérale reconnaît la qualité pour recourir au propriétaire d'un immeuble voisin lorsqu'il est exposé à un rayonnement d'au moins 10% de la valeur limite de l'installation (ATF 133 II 409 consid. 1.3.1; 128 II 168). Ces critères doivent être appliqués dans le cadre de l'art. 75 LPA-VD (CDAP AC.2019.0069 du 24 juillet 2020 consid. 1); c'est en fonction de cela que la fiche de

données spécifique au site a évalué à 1'178 mètres la distance maximale pour pouvoir former opposition. L'une des recourants, C. \_\_\_\_\_, est copropriétaire de bâtiments d'habitation dans ce rayon, à moins de 500 m de l'emplacement litigieux; comme elle a formé opposition durant l'enquête publique, elle remplit les conditions de l'art. 75 let. a LPA-VD. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours, sans qu'il soit nécessaire d'examiner plus avant la qualité pour agir des deux autres recourants.

## **E. 2**

Les recourants estiment tout d'abord que la municipalité n'a pas répondu à la majorité des points figurant dans leur opposition collective du 9 mai 2023. Ils invoquent ainsi en substance une violation de leur droit d'être entendu. a) La garantie du droit d'être entendu, énoncée à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), confère notamment à toute personne le droit d'exiger, en principe, qu'une décision ou un jugement défavorable à sa cause soit motivé. Cette garantie tend à éviter que l'autorité ne se laisse guider par des considérations subjectives ou dépourvues de pertinence; elle contribue ainsi à prévenir une décision arbitraire. L'objet et la précision des indications à fournir dépendent de la nature de l'affaire et des circonstances particulières du cas; en règle générale, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée. L'autorité peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige; il suffit que le justiciable puisse apprécier correctement la portée de la décision et l'attaquer à bon escient, et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (ATF 139 IV 179 consid.2.2; dans la jurisprudence cantonale voir notamment PE.2013.0343 du 12 février 2014 et AC.2013.0243 du 15 novembre 2013). L'obligation, pour l'autorité administrative, de motiver sa décision est prescrite, au niveau légal, par l'art. 42 LPA-VD: la décision doit notamment contenir " les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie" (art. 42 let. c LPA-VD). Une règle spécifique figure dans la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 70.11) en cas de refus du permis de construire: l'art. 115 al. 1 LATC prescrit à la municipalité de communiquer ce refus au requérant " avec référence aux dispositions légales et réglementaires invoquées ". La violation du droit d'être entendu commise en première instance peut être guérie si le justiciable a la faculté de se déterminer dans la procédure de recours, pour autant que l'autorité de recours dispose d'un plein pouvoir d'examen, en fait et en droit, respectivement du même pouvoir d'examen que l'autorité intimée (cf. ATF 135 I 279 consid. 2.6.1; 133 I 201 consid. 2.2; 126 I 68 consid. 2). La jurisprudence a toutefois précisé que la guérison était exclue lorsqu'il s'agissait d'une violation particulièrement grave des droits de la partie et qu'elle devait en tout état de cause demeurer l'exception (ATF 126 I 68 consid. 2; 124 V 180 consid. 4a et les références; cf. ég., parmi d'autres, AC.2016.0034 du 1 er avril 2016; GE.2012.0126 du 20 décembre 2012). Il ne faudrait pas que, trop laxiste, la jurisprudence relative à la guérison de la violation du droit d'être entendu constitue pour l'autorité administrative un oreiller de paresse auquel celle-ci s'habituerait, le vice qu'elle commet étant réparé dans l'instance de recours (AC.2014.0293 du 3 novembre 2014 consid. 1; GE.2012.0124 du 15 novembre 2012; AC.2011.0170 du 31 août 2011). Le Tribunal n'exclut toutefois pas une réparation de la violation du droit d'être entendu dans la procédure de demande de permis de construire lorsque les motifs de la décision communale sont sommaires, si le recourant a eu la possibilité de développer tous les arguments qu'il entendait soulever et n'a pas été entravé dans la possibilité de contester la décision municipale et lorsque la commune a développé sa réponse dans un mémoire détaillé sur lequel le recourant a pu se prononcer en se déterminant sur chacun des motifs que la

municipalité a précisé et a détaillé dans sa réponse (AC.2006.0165 du 15 février 2007 consid. 3b). Cela étant, la jurisprudence cantonale a jugé à plusieurs reprises qu'il n'appartenait pas au Tribunal de reconstituer, comme s'il était l'instance précédente, l'état de fait ou la motivation qu'aurait dû comporter la décision attaquée (AC.2014.0293 du 3 novembre 2014 consid. 1a; AC.2013.0243 du 15 novembre 2013 consid. 2 et 3c in fine ). b) Dans le cas présent, les recourants ont abordé plusieurs points dans leurs oppositions du 9 mai 2023 portant sur des aspects concrets liés au projet de construction mis à l'enquête. Dans sa décision levant les oppositions, la municipalité a fait de longs développements sur plusieurs aspects relatifs au fonctionnement général des antennes de téléphonie mobile, mais force est de constater qu'elle n'a en revanche pas pris spécifiquement position sur les éléments soulevés par les recourants. Sa réponse s'analyse comme un exposé général sur la technologie de la téléphonie mobile, sans lien direct avec le projet concret objet des oppositions. De plus, à la lecture de la décision entreprise, il n'est pas possible de comprendre en quoi les éléments contestés par les recourants seraient conformes à la réglementation dans le cas présent. Il convient donc d'admettre que la municipalité n'a pas complètement respecté son obligation de motiver sa décision en omettant de se positionner sur les griefs concrets objet des oppositions, des considérations d'ordre général n'étant pas suffisantes à ce égard. Au stade du recours, la municipalité n'a pas non plus pris directement position sur les griefs soulevés par les recourants et s'est contentée de déclarer qu'elle faisait siens les arguments de l'opérateur. Il est surprenant de constater que la réponse de la municipalité, du 15 novembre 2023, est intervenue avant même que l'opérateur ne dépose sa propre réponse au recours le 28 novembre 2023. A la lecture de la réponse de l'opérateur toutefois, il s'avère que celui-ci s'est exprimé sur les divers moyens de fond soulevés par les recourants dans leur acte de recours. Par ailleurs, la DGE s'est également déterminée le 13 novembre 2023 sur plusieurs griefs des recourants entrant dans son domaine de compétence. Les recourants ont pu réagir à ces écritures dans leurs déterminations du 16 janvier 2024 et s'exprimer librement sur les explications données. En définitive, on retiendra que la municipalité a tout de même répondu au recours en renvoyant à la réponse de l'opérateur et que, même s'il s'agit d'un cas limite, on peut encore admettre que, au vu du libre pouvoir d'examen du Tribunal et des diverses prises de position des parties dans le cadre du recours, le vice de violation du droit d'être entendu a été réparé devant l'autorité de recours.

### **E. 3**

Les recourants estiment ensuite que la dénomination du projet n'est pas correcte et conduit à une fausse lecture du dossier. a) D'après l'art. 108 al. 2 LATC, le règlement cantonal et les règlements communaux déterminent, pour les divers modes de construction et catégories de travaux, les plans et les pièces à produire avec la demande, ainsi que le nombre d'exemplaires requis. La demande n'est tenue pour régulièrement déposée que lorsque ces exigences sont remplies. L'art. 69 du règlement du 19 septembre 1986 d'application de la LATC (RLATC; BLV 700.11) règle les pièces et indications à fournir avec la demande de permis de construire. L'art. 69 al. 1 RLATC exige notamment la production d'un plan de situation extrait du plan cadastral (ch. 1), des plans à l'échelle du 1:100 ou 1:50 (ch. 2) et du questionnaire général, complètement rempli, ainsi que les questionnaires particuliers, auxquels renvoie au besoin le questionnaire général (ch. 6). Pour les transformations, agrandissement, surélévations d'immeubles, les plans fourniront les indication suivantes: - état ancien: teinte grise; - démolition: teinte jaune; - ouvrage projeté: teinte rouge (ch. 9). Selon l'art. 69 al. 2 RLATC, dans tous les autres cas, la demande est accompagnée de toutes

les indications nécessaires pour se rendre compte de l'importance et de la nature des travaux projetés. Les avis d'enquête devront indiquer notamment la destination précise de l'ouvrage et la nature des travaux (art. 72 al. 1 let. f RLATC). De façon générale, les documents d'enquête doivent être suffisamment compréhensibles pour permettre d'identifier la teneur du projet et si celui-ci est conforme aux dispositions légales et réglementaires (CDAP AC.2022.0364 du 30 août 2023 consid. 6a). b) Selon les recourants, l'avis d'enquête décrit la nature des travaux comme une " Adjonction ", ce qui ne serait pas correct. De plus, le formulaire 43 – DN indique que l'ouvrage constitue un " changement des antennes sur mâts existants " et qu'il s'agit d'une " construction existante ". Il est vrai que, pris isolément, ces termes sont imprécis dans la mesure où, s'il est correct de parler de modification d'une installation existante, ils ne permettent pas de conclure sans équivoque qu'aussi bien le mât que les antennes feront l'objet d'une modification. Les documents d'enquête doivent toutefois se lire dans leur globalité et en particulier à l'aune des plans déposés à l'enquête publique. Or il ressort clairement du plan d'architecte qu'aussi bien le mât que les antennes existantes sont voués à être enlevés et remplacés par une installation nouvelle. Ce plan indique lui-même le code couleur utilisé et permet donc à tout lecteur attentif de comprendre la nature du projet. Les recourants ne se sont d'ailleurs pas mépris sur ce point dans leur recours et ont finalement compris que le projet prévoyait aussi le remplacement du mât. Les documents d'enquête sont donc suffisamment compréhensibles pour permettre d'identifier la réelle teneur du projet et ne remettent pas en cause la validité de la décision entreprise. Ce grief doit donc être écarté.

#### **E. 4**

Les recourants considèrent ensuite qu'aussi bien l'avis d'enquête que le permis de construire ne seraient pas valables car ils ne mentionnent pas l'exigence d'une dérogation à la distance de 10 mètres à la lisière forestière. Dans un grief parallèle, ils estiment en substance que le projet ne serait pas situé en zone artisanale et qu'il s'inscrit dans une zone non constructible. Ils remettent en question le réel emplacement de l'antenne et la validité du plan de situation du géomètre. A la lecture des plans produits, à savoir du plan de situation du géomètre et des plans d'architecte, il ressort que le point rouge figurant sur le plan de situation du géomètre, d'un peu plus de 1 m de diamètre, correspond à la dimension de l'emprise au sol du pied de la future antenne. Le géomètre, à qui il appartient de reproduire fidèlement sur le plan de situation les éléments figurant au cadastre (art. 69 al. 1 in fine RLATC), a également indiqué sur ce plan un cercle noir tel qu'il existe actuellement à la mensuration officielle. Toutefois, pour figurer sur le plan de situation le projet mis à l'enquête, le géomètre a manifestement aussi tenu compte des nouvelles mesures effectuées par l'opérateur, que celui-ci a produit sous pièce 6 (rapport du géomètre du 8 novembre 2022) et qui attestent du fait que le pied de l'antenne se situe en réalité légèrement plus au nord que le cercle noir précité. Le Tribunal n'a pas de raison de remettre en doute les nouvelles mesures effectuées ayant conduit à un affinage des coordonnées géographiques pertinentes. Selon ces nouvelles mesures, le point rouge se trouve entièrement à l'intérieur de la zone artisanale. Il n'est pas impossible en revanche que la partie supérieure du mât, à hauteur des antennes, empiète légèrement sur la zone de verdure. Le socle enterré sera clairement implanté à cheval entre la zone artisanale et la zone de verdure; il se situera de surcroît partiellement à l'intérieur de la bande de 10 m à la lisière, ce au moins sur un bon mètre de largeur. Il résulte de ce qui précède que, même en considérant que le point rouge correspond à l'implantation réelle de l'antenne, le projet n'est pas entièrement situé en zone artisanale.

## E. 4.2

p. 7). Pour tenir compte de ce type d'antennes, une modification de l'ORNI a été adoptée le 17 avril 2019 (RO 2019 1491; entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2019). Cette modification visait, d'une part, à confier expressément à l'OFEV la tâche de mesurer les immissions de RNI présentes dans l'environnement, d'évaluer les risques correspondants et de rendre régulièrement compte de ces deux aspects (introduction d'un nouvel art. 19b ORNI prévoyant un monitoring du RNI) et, d'autre part, à combler les lacunes susceptibles d'entraver le déploiement des réseaux 5G, en réglementant notamment l'utilisation des antennes adaptatives (cf. le Rapport explicatif de l'OFEV du 17 avril 2019 concernant la modification de l'ORNI, ch. 4.1.2, 4.3 et 4.4). Une seconde modification de l'ORNI, du 17 décembre 2021 (RO 2021 901, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022) a entraîné une révision plus substantielle du texte des ch. 62 et 63 de l'Annexe 1. Le ch. 62 al. 6 de l'annexe 1 ORNI définit désormais 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 détermine le mode d'exploitation déterminant pour ce type d'antennes (ch. 63 al. 2 et 3 annexe 1) avec des facteurs de correction ( $K_{AA}$ ) permettant de tenir compte du fait que la puissance d'émission maximale n'est pas atteinte dans toutes les directions simultanément, de sorte que l'exposition globale au rayonnement est plus faible. L'objectif est que les antennes adaptatives ne soient ni avantagées ni désavantagées par rapport aux antennes conventionnelles et que le niveau de protection existant contre le rayonnement soit maintenu. bb) Le 17 décembre 2021, l'OFEV a publié un rapport explicatif concernant cette seconde révision de l'ORNI (ci-après: Rapport OFEV du 17 décembre 2021). Peu de temps auparavant, il avait également publié une nouvelle aide à l'exécution à l'attention des autorités cantonales, à savoir le Complément OFEV du 23 février 2021, ainsi que les Explications OFEV du 23 février 2021. De ces documents, il ressort qu'avant la seconde révision de l'ORNI, pour l'évaluation des installations de téléphonie mobile comprenant des antennes adaptatives, on avait recours à une méthode rigide, avec l'application du scénario du pire ("worst case scenario"), qui se basait sur des diagrammes d'antennes enveloppants prenant en considération le gain d'antenne maximal possible pour chaque direction d'émission de l'antenne adaptative. L'objectif de la seconde révision visait à ce que les antennes adaptatives ne soient pas évaluées plus sévèrement que les antennes conventionnelles, tout en maintenant le niveau de protection existant. Comme les antennes adaptatives peuvent envoyer le rayonnement de préférence là où le signal est demandé, d'autres endroits étant moins exposés en même temps, l'exposition au rayonnement dans leur environnement est donc en moyenne inférieure à celle des antennes conventionnelles. Le nouveau facteur de correction ( $K_{AA}$ ) garantit ainsi une évaluation comparable; il dépend de la taille de l'antenne (nombre de sub arrays) et a été fixé de manière à ce que la puissance d'émission (puissance apparente rayonnée, ERP [cf. art. 3 al. 9 ORNI]) avec laquelle l'antenne adaptative émet effectivement soit, selon des critères statistiques, inférieure à la puissance d'émission autorisée dans la grande majorité des cas. Des études statistiques et des mesures ont servi de base scientifique à la détermination du facteur de correction. Les résultats des études ont révélé une certaine dispersion statistique et le Conseil fédéral a fixé les facteurs de correction à l'intérieur de cette marge. Comme il peut arriver, dans l'exploitation des antennes, que la puissance d'émission effective dépasse brièvement la puissance d'émission autorisée (déterminée avec le facteur de correction), le facteur  $K_{AA}$  ne peut être appliqué que si l'antenne adaptative est en outre dotée d'une

limitation automatique de la puissance. Celle-ci doit garantir que, pendant l'exploitation, la moyenne de l'ERP émise sur six minutes ne dépasse pas l'ERP corrigée. Cette mesure garantit donc que les pics de puissance dépassant l'ERP corrigée ne se produisent effectivement que pendant une courte période et restent statistiquement peu importants. L'Office fédéral de la communication (OFCOM) a par ailleurs vérifié que la limitation automatique de la puissance des antennes adaptatives fonctionne correctement, sur la base d'une campagne de mesures effectuées par les trois opérateurs nationaux et de rapports de validation. Ainsi, en cas de pics de puissance, la puissance d'émission est corrigée vers le bas par la limitation automatique, de sorte que la puissance d'émission moyenne sur six minutes ne dépasse pas la puissance d'émission corrigée. A propos des contrôles ou des garanties de respect de l'ERP corrigée, le Complément du 23 février 2021 précise comment les systèmes d'assurance de la qualité recommandés dans une circulaire de l'OFEV de 2006 doivent être documentés et vérifiés au moyen de paramètres supplémentaires. Cette directive précise (ch. 4 p. 13): " les dépassements constatés par rapport aux valeurs autorisées doivent être supprimés dans un délai de 24 heures. Les protocoles d'erreurs doivent être transmis automatiquement tous les deux mois à l'autorité d'exécution et conservés pendant au moins 12 mois ". Le Rapport OFEV du 17 décembre 2021 résumait donc la situation ainsi (p. 5): " La présente révision de l'ORNI permet de renforcer les bases légales relatives à l'évaluation des antennes adaptatives et ainsi d'accroître la sécurité juridique. En outre, les valeurs limites prévues dans l'ORNI ne sont pas assouplies, et le niveau de protection en vigueur, valable aussi pour ce qui est des antennes conventionnelles, demeure inchangé. L'évaluation proposée des antennes adaptatives assure que l'exposition à long terme induite par celles-ci est maintenue à un niveau bas et qu'une marge de sécurité est respectée par rapport aux effets sur la santé qui ont été prouvés scientifiquement et de manière systématique. De la sorte, la protection préventive de la santé reste assurée ". cc) Dans ses directives, l'OFEV a clairement décrit le mode de fonctionnement spécifique des antennes adaptatives et a, compte tenu de ce dernier, dûment justifié l'introduction du facteur de correction  $K_{AA}$ . Or, et à la lumière des explications fournies, il n'apparaît pas que ce facteur aurait pour conséquence d'autoriser des émissions effectives supérieures aux valeurs limites actuelles sur une moyenne de six minutes. Selon les informations publiées sur le site de l'OFCOM, cet office a effectué des mesures et des simulations sur des antennes adaptatives (et non pas seulement conventionnelles) qui ont au contraire montré que le niveau d'exposition moyen autour de telles antennes est sensiblement plus faible qu'autour d'antennes classiques, respectivement que l'ancienne méthode utilisée (dite du " worst case scenario ") pour évaluer le niveau d'exposition généré par celles-ci surévaluait nettement l'exposition moyenne réelle générée par les antennes adaptatives. C'est la principale raison qui justifiait, selon les autorités fédérales spécialisées, d'introduire le facteur de correction  $K_{AA}$ , lequel assure une équité de traitement entre les deux types d'antennes, tout en garantissant le respect des valeurs limites prévues par l'ORNI. Conformément au ch. 63 al. 2 de l'Annexe 1 de l'ORNI, un tel facteur de correction ne peut en outre être appliqué qu'aux antennes adaptatives qui disposent d'une limitation de puissance automatique. Celle-ci détecte en permanence la puissance totale émise de chaque antenne adaptative et réduit automatiquement ladite puissance (et donc les capacités disponibles) de sorte que la puissance d'émission moyenne sur une durée de six minutes ne dépasse pas la puissance d'émission déclarée dans la fiche de données spécifiques. La manière dont cette limitation fonctionne a été dûment explicitée: " la limitation automatique de la puissance est une application logicielle implémentée sur l'antenne. Elle détecte en

permanence la puissance totale de l'antenne adaptative émise dans un secteur radio. Si, sur de courtes périodes, des pics de puissances supérieurs à la puissance d'émission ERP n déclarée dans la fiche de données spécifique au site se produisent, la puissance est réduite (et donc la capacité fournie) de telle sorte que la puissance émettrice moyenne sur une période de six minutes ne dépasse pas la puissance d'émission déclarée. Le système automatique calcule donc en permanence la 'moyenne mobile' de la puissance émettrice des six dernières minutes. S'il est prévisible que cette moyenne courante puisse dépasser la puissance autorisée, la puissance est réduite de telle sorte que la valeur moyenne reste sûrement en dessous du seuil précité " (cf. Explications OFEV du 23 février 2021, ch. 7, p. 22). Le fonctionnement de cette limitation de puissance automatique est, par ailleurs, garanti dans le système d'assurance de la qualité, lui-même vérifié par un service de contrôle externe indépendant (cf. Complément OFEV du 23 février 2021, ch. 3.2, 3.3.2 et 3.3.4). Or, la jurisprudence a reconnu à plusieurs reprises la validité de ce système d'assurance qualité, en précisant encore récemment qu'il n'y avait pas lieu de douter de sa fiabilité de manière générale, y compris pour les antennes adaptatives, dans l'attente des contrôles actuellement effectués par l'OFEV et les cantons à l'échelle nationale (cf. TF 1C\_694/2021 du 3 mai 2023 consid. 6; 1C\_100/2021 du 14 février 2023 consid. 9.5.5; TF 1C\_97/2018 du 3 septembre 2019 consid. 6 et 8; CDAP AC.2022.0307 du 8 mars 2023 consid. 4d; AC.2022.0009 du 17 janvier 2023 consid. 7h). b) Compte tenu de ce qui précède et comme le Tribunal a déjà eu l'occasion d'en juger (CDAP AC.2022.0382 du 15 août 2023 consid. 2f; AC.2022.0307 du 8 mars 2023 consid. 4e), il n'y a, partant, pas lieu de douter de la légalité des prescriptions introduites dans l'ORNI à propos des antennes adaptatives, dont en particulier celles sur l'application d'un facteur de correction K AA et la limitation automatique en fonction d'un calcul de l'ERP moyenne sur une durée de six minutes. Sur ces questions également, il n'apparaît pas que le Conseil fédéral aurait excédé la marge d'appréciation que lui confèrent les art. 12 al. 2 et 13 LPE, au détriment du principe de prévention ancré à l'art. 11 al. 2 LPE. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, rien n'indique en effet que les prescriptions de l'ORNI spécifiquement introduites pour l'évaluation des antennes adaptatives auraient pour conséquence de sous-estimer leurs immissions, ni qu'elles auraient indûment abaissé le niveau de protection auquel les riverains d'installations de téléphonie mobile ont droit. Le grief de non-conformité au droit des facteurs de correction K AA sera, en conséquence, rejeté. 10. Les recourants contestent enfin les mesures de rayonnement effectuées. Selon eux, celles-ci devraient porter sur d'autres bâtiments du secteur dévolus à l'habitation et les lieux à habitation sensibles (LUS) choisis ne correspondraient pas aux endroits les plus chargés. De plus, un projet de construction est projeté sur la parcelle litigieuse de sorte qu'il convient de s'assurer que les LUS du futur bâtiment respectent les maxima autorisés en termes de rayonnement. a) La notion de lieu à utilisation sensible (LUS) est définie à l'art. 3 al. 3 ORNI: on entend par là, principalement, les locaux situés à l'intérieur d'un bâtiment dans lesquels des personnes séjournent régulièrement durant une période prolongée (let. a); les places de jeux publiques ou privées, définies dans un plan d'aménagement (b); les parties de terrains non bâtis sur lesquelles des activités au sens des let. a et b sont permises (c). Cette notion recouvre autant les lieux d'habitation que de travail. Schématiquement, ce sont les lieux dans des immeubles dans lesquels des personnes peuvent se tenir durant au moins 800 heures par année ou environ deux heures par jour (TF 1C\_34/2009 du 19 juin 2009 consid. 3.2; voir aussi Anne-Christine Favre et Fabia Jungo, Chronique du droit de l'environnement – La protection contre le bruit et les rayons non ionisants, in: RDAF 2010 I 199, spéc. p. 219 ss).

Le choix des lieux à utilisation sensible doit se baser sur l'utilisation existante au moment de l'autorisation de construire, y compris lorsque des terrains déjà construits ou partiellement construits présentent encore des réserves pour des affectations sensibles. Les réserves d'utilisation non utilisées sur des terrains partiellement construits ne doivent donc en principe être considérées comme des lieux à utilisation sensible qu'au moment de leur réalisation. Ce n'est donc qu'à ce moment-là que la valeur limite de l'installation doit être respectée et que, pour ce faire, la puissance d'émission de l'installation de téléphonie mobile doit éventuellement être réduite ou celle-ci entièrement démontée. Il ne faut s'écarter de ce principe que dans des circonstances particulières, entre autres lorsqu'un projet d'extension suffisamment concrétisé est imminent avec une grande probabilité. Dans un tel cas, il semble approprié de tenir compte, par analogie avec l'art. 3 al. 3 let. c ORNI, des réserves de construction dès l'octroi du permis de construire pour l'installation de téléphonie mobile (arrêt TF 1C\_143/2013 du 11 novembre 2013 consid. 6.2.1 et les réf. citées). Lorsque, dans les LUS à prendre en considération, les émissions calculées pour la nouvelle installation ne dépassent pas 5,0 V/m, l'exigence de l'art. 11 al. 2 LPE est réputée respectée et l'autorisation de construire peut être délivrée sans violation du droit fédéral de la protection de l'environnement. En d'autres termes, si les antennes peuvent être mises en service sans dépasser la VLInst, les émissions sont réputées limitées suffisamment, dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation, aucune autre limitation ne pouvant être exigée en vertu du principe de prévention (cf. ATF 126 II 399 consid. 3; TF 1C\_100/2021 précité consid. 5.3.2; TF 1C\_694/2021 du 3 mai 2023 consid. 4.1). b) En l'espèce, on relève d'emblée que l'installation litigieuse ne saurait être qualifiée d'ancienne installation et qu'il importe ainsi peu de savoir s'il s'agit de la modification d'une installation existante ou d'une nouvelle installation. En effet, le premier permis de construire délivré pour la mise en place d'une antenne sur le site date du 13 juillet 2000. Or selon l'art. 3 al. 1 ORNI, la date déterminante pour distinguer anciennes et nouvelles installations est celle de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, à savoir le 1<sup>er</sup> février 2000, de sorte que l'on se trouve bien en présence d'une nouvelle installation au sens de l'ORNI. Au surplus, le ch. 65 de l'annexe 1 ORNI ne fait pas de distinction entre ancienne et nouvelle installation puisqu'il prévoit qu'aussi bien les nouvelles que les anciennes installations ne doivent pas dépasser la valeur limite de l'installation (VLInst) dans les lieux à utilisation sensible dans le mode d'exploitation déterminant. Il en découle que les antennes litigieuses émettant dans plusieurs gammes de fréquence entre 700 et 3'600 MHz, la VLInst à ne pas dépasser (intensité de champ électrique) est de 5,0 V/m (ch. 64 let. c de cette annexe) dans le cas présent. A la lecture de la fiche de données spécifiques au site, on constate que les rayonnements relevés dans les différents LUS (n os 2, 4 et 5) les plus chargés sont tous inférieurs à la limite maximale autorisée de 5,0 V/m. Ces chiffres ont été vérifiés par la DGE et le Tribunal n'a pas de raison de remettre leur conformité en question, à défaut d'autres éléments contraires tangibles apportés par les recourants. Les recourants ne sauraient tirer argument du fait que les LUS identifiés sont qualifiés de lieu de travail et non d'habitation. Les prescriptions applicables à ces deux types d'activités sont les mêmes de sorte qu'une distinction ne se justifie pas et qu'un libellé imprécis à ce sujet n'aurait aucune conséquence sur les VLInst applicables. Les recourants estiment encore que d'autres LUS auraient dû être examinés. Hormis les parcelles n os 4204 et 4206, ils ne précisent pas quels seraient les bâtiments existants concernés. S'agissant du bâtiment sis sur la parcelle n o 4204, le Tribunal constate que le LUS n o 6 est situé pratiquement au centre de la droite reliant cette construction et l'antenne projetée. Or l'intensité de champ électrique due à l'installation au LUS n o 6 atteint

4,21 V/m. Il est donc fort improbable que les valeurs enregistrées au droit du bâtiment sis sur la parcelle n o 4204 puissent être supérieures à ce chiffre, de sorte que les VLInst sont respectées à cet endroit. Quant à la parcelle n o 4206, d'une surface de 30 m<sup>2</sup>, elle accueille une petite construction de moins de 5 m<sup>2</sup> qui n'est manifestement ni un lieu de travail, ni une habitation et ne répond donc pas à la définition de lieu à utilisation sensible. S'agissant de la future halle industrielle projetée sur la parcelle concernée et soumise à enquête publique, il résulte de la synthèse CAMAC, dûment intégrée au permis de construire de l'antenne litigieuse, que l'opérateur pourra être astreint à modifier son installation en cas de création de nouveaux LUS. Dans ces déterminations du 4 mars 2024, la DGE a précisé ce point en ce sens que l'opérateur sera tenu de transmettre une nouvelle fiche de données spécifique au site prenant en compte le LUS le plus chargé du bâtiment en projet et, sur cette base, d'adapter au besoin les paramètres d'émission des antennes pour que la VLInst soit respectée. Cette procédure peut être approuvée: il en découle que le permis de construire litigieux tient d'ores et déjà compte des réserves de construction existant sur la parcelle en cause, ce qui revient pratiquement à conditionner l'autorisation de construire de l'antenne projetée à son adaptation aux exigences du futur bâtiment en termes de protection contre le rayonnement non ionisant. Par conséquent, ce grief sera également écarté. 11. Entièrement mal fondé, le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité et le permis de construire du 4 septembre 2023 confirmé. Les frais judiciaires sont mis à la charge des recourants, débiteurs solidaires, qui succombent (cf. art. 49 al. 1 et 51 al. 2 LPA-VD). Aucune partie n'ayant consulté de mandataire professionnel, il n'y a pas lieu à l'allocation de dépens.

## **E. 5**

Il convient ensuite de se demander si la zone de verdure constitue une zone non constructible ou si elle appartient à la zone à bâtir. a) La législation fédérale prévoit le maintien, dans le milieu bâti, de nombreuses aires de verdure et espaces plantés d'arbres (cf. art. 3 al. 3 let. e de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT; RS 700]). Cependant, d'après la jurisprudence, les plans d'affectation ne doivent pas obligatoirement attribuer ces surfaces à des zones inconstructibles, dès lors que cette mesure n'est pas imposée pour les sites et territoires dont les plans doivent en principe assurer la protection selon l'art. 17 al. 2 LAT. La conservation de ces aires de verdure s'analyse comme une mesure d'aménagement du milieu bâti; par leur fonction, elles appartiennent à celui-ci, quelle que soit l'affectation qui leur est conférée par le plan. Elles ne sont dès lors pas situées hors de la zone à bâtir et l'art. 24 LAT ne leur est pas applicable (cf. CDAP AC.2018.0375 du 10 septembre 2019 consid. 4b; AC.2013.0438 du 30 juillet 2014 consid. 1b et les références citées; AC.2015.0330 du 15 décembre 2016 consid. 2a et les arrêts cités). b) Selon l'art. 16 RPPA, "la zone de verdure est destinée à assurer un espace libre d'au moins 10 mètres des lisières en bordure du cordon boisé du Combagnoud" (ch. 1). "Elle facilite l'entretien du cours d'eau et de ses rives boisées et en garantit le libre accès" (ch. 2). c) Le cours d'eau du Combagnoud correspond à un élément naturel délimitant la zone agricole au sud et les terrains affectés par le PPA Les Assenges au nord, principalement voués à la construction. A l'intérieur du périmètre du PPA, la zone de verdure s'insère entre l'aire forestière où s'écoule la rivière et la zone artisanale. Elle est donc directement attenante à la zone à bâtir et comprise, concrètement, à l'intérieur du périmètre affecté à la zone constructible. Elle n'a pas de lien direct avec la zone agricole, qui se trouve de l'autre côté du cours d'eau et du cordon boisé. Comme le précise l'art. 16 RPPA, la zone de verdure a pour but d'assurer un espace libre de 10 mètres au moins à la

lisière forestière. Elle constitue donc manifestement une mesure d'aménagement qui a pour but de limiter les constructions dans son périmètre en accord avec la législation forestière. Cette mesure n'a pas pour vocation d'en faire une zone inconstructible et elle reste donc bel et bien en zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT. Tel était d'ailleurs clairement l'intention du planificateur puisqu'il a considéré que la zone de verdure devait être prise en compte pour le calcul du coefficient d'occupation du sol (COS; art. 4 ch. 1 RPPA). Dans ces conditions, force est de constater que, même si le socle de l'antenne litigieuse déborde sur la zone de verdure, il n'en demeure pas moins en zone constructible. Les conditions de l'art. 24 LAT ne lui sont donc pas applicables.

## **E. 6**

a) C'est en principe le droit cantonal (ou communal) et le plan d'affectation qui déterminent les zones dans lesquelles les infrastructures, notamment les installations de téléphonie mobile, sont généralement admises ou peuvent être autorisées à titre exceptionnel (art. 22 al. 2 let. a et art. 23 LAT; ATF 138 II 173 consid. 5.3 ). Il est par exemple envisageable d'établir une planification négative, qui interdit de construire des antennes de téléphonie mobile dans certains secteurs dignes de protection ou sur des objets protégés ( ATF 133 II 353 consid. 4.2 et les réf. cit.). Entre aussi en ligne de compte un modèle de planification en cascade, selon lequel les installations de téléphonie mobile doivent prioritairement être implantées dans les zones d'activité, subsidiairement dans les autres zones à bâtir (mixtes) et seulement en dernier recours dans les zones d'habitation ( ATF 138 II 173 consid. 6.4 –6.6). Indépendamment du droit cantonal, il découle du principe fondamental de séparation du milieu bâti et non bâti que les infrastructures pour équiper et approvisionner les territoires urbanisés doivent en principe se situer à l'intérieur et non hors des zones à bâtir. Le Tribunal fédéral en a déduit deux conditions pour que les installations de téléphonie mobile soient conformes à la zone à bâtir. Premièrement, la localisation et la configuration de l'installation doivent présenter un lien fonctionnel direct avec le lieu de construction. Secondement, elles doivent desservir principalement des zones à bâtir ( ATF 133 II 321 consid. 4.3.1 et 4.3.2 ; cf. ég. ATF 138 II 173 consid. 5.3 ). Une infrastructure peut toutefois être considérée comme conforme à l'affectation de la zone si, suivant les circonstances, elle équipe la zone à bâtir dans son entier et pas seulement le secteur en question ( ATF 133 II 321 consid. 4.3.2). Il est aussi admissible qu'une installation située en zone à bâtir desserve également la zone inconstructible environnante. Dans ce cas, l'installation n'occupe pas de terrain en zone non constructible et respecte donc le principe de la séparation du milieu bâti et non bâti (ATF 141 II 245 consid. 2.4). b) En l'espèce, la réglementation communale ne règle pas la question de la construction des antennes de téléphonie mobile sur le territoire de Pampigny. Il n'existe en particulier pas de prescriptions excluant en principe les installations de téléphonie mobile dans des zones déterminées nécessitant une protection particulière (planification négative) ni, à l'inverse, de prescriptions délimitant des zones suffisantes destinées spécialement à ces installations (planification positive). Comme on l'a vu ci-dessus, le projet litigieux se situe à l'intérieur du périmètre des zones à bâtir définies par le RPPA. Il ressort de l'autorisation spéciale délivrée par la DGE qu'il n'y a pas d'autres sites prévus à coordonner, étant précisé que la jurisprudence considère qu'il n'est pas nécessaire de prouver le besoin de couverture lorsque l'installation est projetée en zone à bâtir (TF 1C\_518/2018 du 14 avril 2020 consid. 5.1.1 et les réf. citées). Partant, il n'apparaît pas que l'antenne existante ne soit pas conforme à la zone et que celle-ci ne puisse faire l'objet d'une démolition au profit de la construction d'une nouvelle installation répondant aux avancées technologiques. L'installation dessert manifestement la zone à bâtir située

principalement au nord de sorte qu'un lien fonctionnel direct la relie ainsi à l'emplacement retenu. Conformément à la jurisprudence, le fait qu'elle desserve aussi la zone agricole environnante ne s'oppose pas au choix de son implantation. Dans ce cas, sous réserve de la question du respect des prescriptions en lien avec la protection de la forêt, qui sera abordée ci-après, aucun élément ne s'oppose donc à la délivrance du permis de construire en termes de conformité à l'affectation de la zone. Pour les raisons qui précèdent, le grief de non-conformité à la zone doit être rejeté.

## **E. 7**

a) En vertu de l'art. 17 de la loi fédérale sur les forêts (LFo; RS 921.1), les constructions et installations à proximité de la forêt peuvent être autorisées uniquement si elles n'en compromettent ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation (al. 1). Les cantons fixent la distance minimale appropriée qui doit séparer les constructions et les installations de la lisière de la forêt. Cette distance est déterminée compte tenu de la situation et de la hauteur prévisible du peuplement (al. 2). Si des raisons importantes le justifient, les autorités compétentes peuvent autoriser une distance plus courte en imposant des conditions et des charges (al. 3). Sur le plan cantonal, l'art. 27 al. 1 in fine de la loi forestière vaudoise du 8 mai 2012 (LVLFo; BLV 921.01) prévoit le long de la lisière une bande de 10 mètres en principe inconstructible. Selon l'art. 27 al. 4 LVLFo, des dérogations ne peuvent être octroyées par le service que si la conservation, le traitement et l'exploitation de la forêt ne sont pas compromis et si la protection du site, de la nature et du paysage est assurée. L'art. 26 al. 1 du règlement du 18 décembre 2013 d'application de la LVLFo (RLVLFo; BLV 921.01.1) précise les conditions auxquelles une dérogation peut être accordée. Dans la commune de Hautemorges, la compétence pour octroyer des dérogations selon l'art. 5 al. 2 LVLFo appartient au département cantonal. Le but de l'art. 17 LFo est de protéger la forêt des atteintes naturelles ou humaines. La distance par rapport à la forêt doit également permettre d'y avoir accès et de la gérer de façon appropriée, de la protéger contre les incendies et de préserver les lisières qui ont une grande valeur écologique. Cette distance minimale permet aussi de protéger les constructions et installations contre les dangers pouvant venir de la forêt (TF 1C\_694/2021 précité consid. 8.1). b) En l'occurrence, la DGE a estimé, selon la synthèse CAMAC, que le projet répondait aux exigences dérogatoires fixées par le droit cantonal et a délivré l'autorisation spéciale requise. Elle a retenu, en substance, que l'installation litigieuse n'engendrait pas d'inconvénients supplémentaires pour la forêt, bien qu'elle soit située dans une bande de 10 mètres à la lisière de celle-ci. Elle a soumis son autorisation à la condition que, pendant les travaux de construction, aucun déblai ou matériau ne sera déposé en forêt ou à moins de trois mètres des troncs et à la pose d'une barrière de chantier. Cette appréciation n'est pas critiquable. On ne voit en effet pas en quoi l'implantation de l'installation à cet endroit serait de nature à compromettre la conservation, le traitement ou l'exploitation de la forêt. La demande de permis de construire n'implique par ailleurs aucun abattage ou défrichement. La parcelle litigieuse supporte déjà une antenne à cet endroit autour de laquelle un espace dédié est actuellement clôturé. La barrière en question n'est pas l'objet de la présente autorisation de construire et n'est pas vouée à être modifiée. Le socle enterré de l'antenne s'inscrira dans le périmètre de l'espace clôturé de sorte que l'impact sur la forêt ne sera pas modifié. Avec la DGE, il faut reconnaître que la construction projetée ne comporte aucun inconvénient supplémentaire pour l'aire forestière, ni n'ajoute à l'empiètement sur celle-ci. Le grief des recourants en lien avec la lisière forestière doit ainsi être rejeté. c) Il convient encore de préciser que, sur le plan formel, l'art. 109 al. 2 LATC prévoit que l'avis d'enquête doit notamment indiquer de

façon précise la destination du bâtiment et les dérogations éventuelles demandées. L'art. 72 let. f et g RLATC ajoute qu'il doit indiquer la destination précise de l'ouvrage et la nature des travaux et les dispositions légales ou réglementaires sur lesquelles les dérogations sont fondées. L'absence de ces indications constitue un vice de forme dont l'inobservation n'entraîne toutefois pas la nullité de la mise à l'enquête ni de la décision d'octroi du permis; elle pourrait tout au plus entraîner une telle conséquence si son défaut avait empêché les voisins de faire valoir leurs droits par la voie de l'opposition (cf. arrêt du Tribunal fédéral non publié du 14 mai 1975, in: RDAF 1978 p. 53; CDAP AC. 2013.0342 du 18 août 2014 consid. 3; AC.2012.0128 du 25 février 2013 consid. 2a; AC.2011.0319 du 16 janvier 2013 consid. 2b). En l'occurrence, il est vrai que l'avis d'enquête ne mentionne pas de demande de dérogation au sens de la loi forestière. La DGE ne s'y est cependant pas trompée et a examiné spontanément le projet, puis octroyé la dérogation nécessaire. Les recourants ont formé opposition et soulevé à ce stade déjà leurs interrogations s'agissant du respect de la limite de 10 m à la lisière, de sorte que cette informalité n'a eu aucune conséquence, ni pour les droits des recourants, ni en termes d'examen du projet par la DGE. Quant au permis de construire, il reprend intégralement le contenu de la synthèse CAMAC de sorte qu'il contient la décision de la DGE et les conditions posées par celle-ci. Au vu de ce qui précède, le grief, d'ordre formel, contestant l'absence de mention d'une demande de dérogation sera écarté.

#### **E. 8**

Les recourants soulèvent des craintes s'agissant des effets du rayonnement non ionisant sur la santé humaine, estimant qu'un danger à cet égard ne peut pas être exclu. a) Au fond, les objections des recourants ont été examinées dans le détail dans de nombreux arrêts rendus récemment par le Tribunal fédéral (cf. l'arrêt de principe TF 1C\_100/2021 du 14 février 2023; cf. ég. TF 1C\_196/2022 du 13 octobre 2023, 1C\_45/2022 du 9 octobre 2023, 1C\_542/2021 du 21 septembre 2023, 1C\_527/2021 du

#### **E. 13**

juillet 2023 consid. 6; 1C\_527/2021 précité consid. 4.4; 1C\_153/2022 précité consid. 6; 1C\_694/2021 précité consid. 5) . 9. Les recourants estiment que le calcul de la moyenne sur 6 minutes des valeurs limites de l'installation n'est pas compatible avec l'ORNI car cela équivaldrait à admettre une hausse indirecte des valeurs limites de l'installation alors que celles-ci sont expressément définies en termes de valeurs effectives. a) aa) A la différence des antennes de téléphonie mobile conventionnelles qui émettent essentiellement avec une répartition spatiale constante du rayonnement, les antennes adaptatives peuvent focaliser le signal dans la direction du terminal et le réduire dans les autres directions (formation de faisceaux, Beamforming; OFEV, Explications concernant les antennes adaptatives et leur évaluation selon l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant [ORNI], du 23 février 2021, ch.