

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

IIe COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 10 novembre 2006

Statuant sur le recours interjeté le 19 juillet 2006
(2A 06 56)

par

les époux X., à Matran,

contre

la décision rendue le 29 juin 2006, par **le Préfet du district de la Sarine** par laquelle il a rejeté leur opposition et octroyé un permis de construire à la société **SWISSCOM Mobile SA**, à Berne, représentée par Me Danielle Julmy-Hort, avocate à Fribourg,

et contre

la décision prise le 22 février 2006, par la **Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions** accordant à la même requérante une autorisation spéciale de construire hors de la zone à bâtir;

(Antenne de téléphonie mobile en zone agricole)

C o n s i d é r a n t :

En fait:

- A. Le 25 février 2003, la société Swisscom Mobile SA (ci-après: Swisscom) a requis l'octroi d'un permis de construire, afin de changer les antennes de téléphonie mobile, sur un mât sis sur l'article a. du registre foncier de la Commune de Matran. Les travaux projetés sont situés hors de la zone à bâtir du plan d'aménagement local (PAL), en zone agricole.

Le projet a été mis à l'enquête publique du 21 mars au 7 avril 2003. Il a suscité cinq oppositions, dont celle de X.. Ces derniers se sont plaints d'une informalité dans la mise à l'enquête du projet et de l'impossibilité dans laquelle ils se sont trouvés de vérifier les renseignements fournis par la requérante quant à l'intensité du rayonnement non ionisant. Ils ont par ailleurs tenu à ce qu'une étude d'impact soit ordonnée.

Mis à part le préavis négatif du 9 avril 2003 de la commune, le projet a reçu les préavis positifs de tous les autres services d'Etat concernés, notamment le 29 août 2003 celui du Service de l'environnement (SEn). Ce dernier a constaté qu'aucune autre antenne émettrice pour téléphonie mobile ne se trouve dans le périmètre d'installation, de sorte que seules les antennes en relation directe avec la demande de permis de construire sont à prendre en considération dans le calcul des émissions. Se référant aux indications fournies par l'opérateur, le SEn a considéré que les valeurs limites d'exposition sont respectées et que le projet est conforme à l'ordonnance fédérale du 23 décembre 2003 sur le rayonnement non-ionisant (ORNI; RS 814.710).

- B. Le 9 septembre 2003, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (ci-après, la Direction) a accordé l'autorisation spéciale de construire hors de la zone à bâtir. Elle a, à cette occasion, constaté que l'installation était conforme à l'ORNI et que le projet était imposé par sa destination.

Le 24 août 2004, après avoir procédé à une inspection des lieux, le Préfet du district de la Sarine a délivré le permis de construire à la société requérante et rejeté les oppositions. Il a constaté que les valeurs limites d'immission dans les lieux de séjour momentanés les plus exposés, ainsi que la valeur limite de l'installation étaient respectées. Il a ajouté que du moment que ces valeurs n'atteignent pas 80 % de la valeur limite de l'installation, aucune mesure de contrôle lors de la mise en service de l'installation ne se justifiait.

- C. Statuant sur le recours interjeté le 23 septembre 2004 par les époux X., le Tribunal administratif a annulé, par arrêt du 8 mars 2005, les autorisations accordées par la Direction et le préfet et a renvoyé la cause à ces autorités pour nouvelles décisions. Il a considéré que la Direction avait omis d'examiner le projet sous l'angle d'une coordination nécessaire entre opérateurs de téléphonie mobile et n'avait pas procédé à la pondération impérative des intérêts en présence, pour une autorisation spéciale hors de la zone à bâtir.
- D. Le 6 mai 2005, Swisscom a transmis à la Direction les justificatifs de son choix de transformation du site litigieux et une étude démontrant l'impossibilité de se regrouper avec un autre opérateur.
- Le 8 novembre 2005, le SEn a estimé qu'au vu de la configuration de la couverture de réseau et de l'équipement déjà construit, l'implantation de l'antenne sur le site litigieux constituait la meilleure solution dans cette région.
- E. Par décision du 22 février 2006, la Direction a accordé l'autorisation spéciale de construire hors zone à bâtir. Tenant compte des remarques du Tribunal administratif, des nouveaux documents fournis par Swisscom et du préavis positif du SEn, elle a procédé à la pesée des intérêts en présence. Elle a considéré qu'au vu de la charge de rayonnement non ionisant et de la nécessité d'une implantation proche des utilisateurs, la solution proposée par Swisscom était la plus judicieuse pour la région.
- Sur cette base, par décisions du 29 juin 2006, le préfet a rejeté les oppositions et accordé le permis de construire.
- F. Par recours du 19 juillet 2006, les époux X. ont à nouveau contesté la décision préfectorale, dont ils concluent à l'annulation.
- Les recourants reprennent pour l'essentiel les griefs déjà invoqués dans leur précédant recours. Ils invoquent notamment la nécessité d'ordonner une expertise par un expert neutre et indépendant de l'Etat. Ils remettent en question le contrôle effectué par le SEn qui, selon eux, ne repose que sur une analyse théorique des fiches de données fournies par Swisscom. Enfin, les recourants requièrent une inspection des lieux, afin que la Cour se rende compte par elle-même de la configuration de cette forêt d'antennes.
- G. Le 16 août 2006, le préfet a déclaré maintenir sa décision du 29 juin 2006 et n'avoir aucune observation particulière à émettre.
- Le 12 septembre 2006, Swisscom a conclu au rejet du recours. La société intimée a ajouté qu'entretemps elle a adopté le système de contrôle développé par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

Le 15 septembre 2006, le SEn a remis ses observations. Après avoir effectué des mesures in situ le 13 septembre 2006, il a constaté que le champ électrique actuel total est de 0.5 V/M et que, dans le cas où les opérateurs utiliseraient toute la puissance permise par leurs différentes autorisations, le niveau maximum d'intensité serait de 1.6 V/M, soit largement en dessous des normes fixées par l'ORNI.

- H. Par décision du 11 août 2006, le Tribunal administratif a refusé d'accorder l'effet suspensif au recours. Il a pris acte en particulier de l'engagement de l'intimée de ne pas mettre en service son installation en cours de procédure.
- I. Par courrier du 9 octobre 2006, les recourants ont produit un article de journal concernant une éventuelle relation entre les antennes de téléphonie mobile et le cancer.

En droit:

- 1. a) Formé dans le délai et les formes légales (art. 79 et ss du code de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RS 150.1), le recours est recevable en vertu de l'art. 176 al. 2 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) en tant qu'il conteste l'octroi du permis de construire par le préfet.

Il l'est également en vertu de l'art. 59 LATeC en tant que les recourants s'en prennent implicitement à l'autorisation spéciale de la Direction, notifiée en même temps que le permis de construire. Même si, formellement leur recours n'indique pas qu'ils remettent en cause l'autorisation spéciale, il y a lieu de considérer que, matériellement, leurs critiques sont générales et englobent toutes les décisions prises dans cette affaire.
 - b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours peut être formé (let. a) pour violation du droit y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation et (let. b) pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Dans la mesure où aucune des situations prévues aux lettres a à c de l'art. 78 al. 2 CPJA n'est réalisée en l'espèce, le Tribunal administratif ne peut pas, dans le cas particulier, revoir l'opportunité de la décision entreprise.
- 2. a) Le rayonnement non ionisant (électrosmog) compte parmi les atteintes nuisibles ou incommodantes contre lesquelles il faut protéger les hommes, les animaux et les plantes, ainsi que leur biocénose et leur biotope (art. 1er al. 1 et 7 al. 1 de la loi sur la protection de l'environnement, LPE; RS 814.01). A cet effet, les émissions de rayonnement non ionisant doivent être limitées

(art. 11 LPE). Cette limitation peut notamment s'effectuer par la fixation de valeurs limites dans une ordonnance. L'ORNI contient ces prescriptions d'exécution.

En raison de l'insuffisance des connaissances sur les effets des rayons non ionisants sur la santé humaine, le Conseil fédéral a fixé dans l'ORNI deux types de valeurs limites: les valeurs limites d'immissions doivent être respectées partout où des personnes séjournent même temporairement. Il doit être tenu compte des installations existantes. Par ailleurs, le principe de précaution, ancré dans la loi sur la protection de l'environnement, exige de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation, et pour autant que cela soit économiquement supportable. Le principe de précaution a été concrétisé dans l'ORNI par la désignation de valeurs limites de l'installation. Cette valeur limite ne fait pas référence au lieu de l'atteinte (immission), mais limite préventivement les émissions d'une installation. Selon la jurisprudence, les valeurs limites de l'installation prévues dans l'ORNI règlent de manière exhaustive la question de la limitation préventive des émissions. Les autorités compétentes ne peuvent pas, dans des cas particuliers, exiger de mesures supplémentaires. Il appartient au Conseil fédéral d'adapter, cas échéant, ces valeurs en fonction des progrès techniques (DEP 2003 p. 823). A l'heure actuelle, le Tribunal fédéral a estimé qu'aucune raison ne justifie de remettre ces valeurs en question.

Dans la zone à bâtir, l'opérateur a droit à l'autorisation d'ériger une antenne lorsque les conditions du droit cantonal et de l'ORNI sont respectées. Le permis de construire ne peut donc pas être refusé au motif que l'installation ne correspond pas à un besoin, qu'elle pourrait être placée sur un mât existant d'un autre opérateur ou qu'il existe des sites mieux adaptés ailleurs (DEP 2002 p. 79 et 769).

En revanche, hors de la zone à bâtir, les installations de téléphonie mobile ne peuvent être implantées qu'à titre exceptionnel. Conformément à l'art. 24 let. a de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), il convient de vérifier si le but du projet nécessite une implantation hors de la zone à bâtir. Cette condition est relative, en ce sens qu'il n'est pas nécessaire de démontrer que seul l'endroit choisi est approprié. Il faut toutefois que des raisons importantes et objectives plaident en faveur de la préférence accordée au site envisagé par rapport aux autres sites.

Selon l'art. 24 al. 1 let. b LAT, aucun intérêt prépondérant ne doit s'opposer au projet. En plus de considérations purement techniques, l'opérateur doit donc prendre en compte, dans le choix du site, des paramètres de nature juridique, économique ou relatifs à la construction. L'autorisation d'installer des antennes à l'extérieur de la zone à bâtir est soumise à ce qu'il est convenu d'appeler l'obligation d'emplacement. Il s'agit de montrer aux autorités qu'il n'existe pas d'autre solution pour la construction de l'installation

que l'emplacement demandé hors de la zone de construction. Le site doit s'avérer le plus adéquat au regard de tous les intérêts en présence, en particulier ceux de la protection de l'environnement. Il est nécessaire mais suffisant qu'aucune autre alternative concrète et réaliste ne paraisse plus adaptée que le site choisi. L'implantation imposée par la destination de l'ouvrage ne sera pas reconnue si elle est fondée sur des idées et vœux subjectifs ou si elle répond à des considérations de commodité ou d'agrément. Il y a lieu de démontrer l'existence d'un besoin en téléphonie mobile dans le secteur et que la couverture ne peut pas être obtenue par d'autres moyens, notamment par l'utilisation de mâts existants ou par un accord de "roaming" avec un autre opérateur. Pour cela, il est nécessaire de connaître tous les sites existants des autres opérateurs de téléphonie mobile, aussi bien dans la zone à construire qu'en dehors, et de comparer les avantages et inconvénients des uns et des autres, c'est-à-dire de procéder à une pesée globale des intérêts au sens de l'art. 24 let. b LAT (ATF 1A.186/2002). Les autorités exposeront leur pondération dans la motivation de leur décision (art. 3 al. 2 de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire, OAT; RS 700.1).

Selon les recommandations pour la coordination des procédures de planification et d'octroi des autorisations de construire pour les stations de base de téléphonie mobile et de raccordement sans fil d'abonnés (antennes), publiées en janvier 2001, un devoir de coordination existe en tous les cas dans un rayon d'un kilomètre autour de l'endroit choisi (cf. ATA 2A 03 58 du 7 mai 2003).

- b) Le Tribunal fédéral a estimé que l'exécution de la législation en matière d'ondes électromagnétiques, largement basée sur la responsabilité de l'opérateur du réseau, n'est pas toujours suffisante si l'on veut garantir durablement le respect des valeurs limites de l'ORNI (cf. ATF 1A.160/2004 du 10 mars 2005). Il considère en particulier que lorsque la puissance émettrice peut être réglée à distance, l'évaluation du rayonnement non ionisant doit être fondée sur la puissance émettrice maximale installée ainsi que sur le domaine angulaire maximal réglable à distance. Dans son arrêt, le Tribunal fédéral cite deux options pour atteindre cet objectif: imposer des limitations lors de la construction ou alors élaborer un système de contrôle fiable des composants électroniques et des réglages influant le rayonnement non ionisant.

L'OFEV recommande de suivre la deuxième option proposée par le Tribunal fédéral et de la mettre en œuvre sous la forme d'un système d'assurance de qualité (ci-après: AQ). Le but de ce système est de garantir le respect des prescriptions de l'ORNI dans la durée. L'AQ sera pourvue d'un système de contrôle automatisé comparant, une fois par jour ouvré, la puissance émettrice (ERP) effectivement réglée et les directions de propagation de

toutes les antennes du réseau concerné avec les valeurs ou les domaines angulaires autorisés. Les dépassements constatés des valeurs autorisées seront corrigés dans les 24 heures pour autant que cela puisse se faire à distance, sinon dans un délai de 5 jours ouvrés. Si le système AQ constate de tels dépassements, un protocole d'erreurs sera automatiquement établi. Tous les deux mois, ces protocoles seront adressés d'office à l'autorité d'exécution et conservés au moins une année. Pour ce qui est du contrôle, le système AQ prévoit une vérification périodique des installations par un service de contrôle externe et indépendant et un accès illimité à la banque de données AQ sera offert aux autorités d'exécution.

L'ensemble des opérateurs suisses de téléphonie mobile (Swisscom, TDC/Sunrise et Orange) se sont engagés à implanter ce système au plus tard pour le 31 décembre 2006 (cf. ATF 1A.120/2005 du 31 mai 2006). Cependant, dans le cas où un opérateur de réseaux ne respecterait pas cette obligation, l'évaluation du rayonnement non ionisant se fondera sur la puissance émettrice maximale installée et le domaine angulaire maximal réglable à distance (cf. Circulaire de l'OFEV du 16 janvier 2006 quant à l'assurance de qualité aux fins de respecter les valeurs limites de l'ORNI en ce qui concerne les stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fils).

3. Dans le cas particulier, il est établi que la valeur limite d'immission et la valeur limite de l'installation respectent les règles de l'ORNI avec une confortable marge de sécurité. Dans la mesure où aucun indice au dossier ne laisse penser que les données techniques de l'antenne, transmises par la société requérante, contrôlées par le SEn et soumises à l'AQ, seraient fausses, rien ne justifie d'ordonner une expertise sur le respect des valeurs limites. Le fait que les recourants en tant que profanes ne soient pas en mesure de vérifier par eux-mêmes la justesse des calculs effectués par les organes spécialisés n'est pas suffisant pour motiver une telle expertise.

Au demeurant, même si le système AQ n'est pas encore en fonction, il faut constater que la puissance émettrice maximale installée et le domaine angulaire maximal réglable à distance respectent largement les valeurs limites. En conséquence, il n'y a dès lors aucun doute que l'installation est conforme au droit.

4. a) Comme il a été vu précédemment, hors de la zone à bâtir, l'implantation d'antennes de téléphonie mobile doit apparaître comme nécessaire au sens de l'art. 24 LAT à l'issue d'une pondération des différents intérêts en présence. Dans ce cadre, il appartient à l'autorité compétente d'examiner si un besoin existe et s'il ne peut pas être couvert par l'utilisation d'autres installations. Cette appréciation est différente de l'examen technique de

l'antenne sous l'angle du respect des valeurs limites. Il s'agit d'une pure activité d'aménagement du territoire.

- b) En l'espèce, il faut constater que la Direction, compétente pour accorder les autorisations spéciales de construire hors zone à bâtir (art. 59 al. 1 LATeC), a procédé à la pondération requise des intérêts en présence.

Il ressort de sa décision que la clause du besoin en couverture est remplie. En effet, la couverture des deux voies de communications (CFF et autoroute) implique un emplacement de l'antenne le plus près des utilisateurs, afin de ne pas entraîner une perte de communication, ce qui exclut l'utilisation commune de l'antenne MATR (entreprise Falma). Pour ce qui est de la nécessité de l'implantation, la Direction a conclu que les sites de TDC Sunrise et Orange Communications SA seraient susceptibles d'accueillir l'installation litigieuse. Cependant, pour des raisons relatives aux redondances de couverture du réseau UMTS de Swisscom (antenne TDC Sunrise), d'impact sur le paysage (antenne Orange Communication) et subsidiairement d'intensité du rayonnement non ionisant, la Direction estime que le choix de l'implantation litigieuse constitue le meilleur compromis entre la nécessité de couverture du réseau GSM/UMTS et la charge non ionisante qui prévaut dans la région de Matran. Au demeurant, l'utilisation du site litigieux, du point de vue des charges électromagnétiques maximales permettra la venue d'un autre opérateur ou des CFF (GSM-R), ce qui évitera la construction future d'une autre antenne.

- c) Il ressort des considérants qui précèdent que l'installation litigieuse est imposée par sa destination, ceci, autant sous l'angle du besoin en couverture que du respect de l'ORNI. Partant, rien ne s'oppose désormais à sa mise en place.

5. Les autres griefs invoqués par les recourants sont également sans pertinence.

- a) Le Tribunal administratif possède suffisamment d'éléments dans son dossier pour pouvoir statuer en parfaite connaissance de cause, sans qu'une inspection des lieux ne soit nécessaire.

- b) Le grief relevant d'une perte de la valeur vénale de la propriété des recourants ne peut être que rejeté, car il n'a aucun lien avec la présente affaire, limitée à la problématique de la conformité d'une installation de téléphonie mobile à la zone agricole et aux prescriptions environnementales.

6. a) Mal fondé, le recours doit être rejeté.

- b) Les frais de justice sont mis à la charge des recourants qui succombent, en application de l'art. 131 CPJA. Pour les mêmes raisons, il ne leur est pas alloué d'indemnité de partie conformément à l'art. 137 al. 1 CPJA.
- c) Dès lors que la société intimée a fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts et elle obtient gain de cause, elle a droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).

206.60 Syst. AQ