

**Tribunal fédéral**

**1C\_506/2023**

**Arrêt du 23 avril 2024**

**I. Cour de droit public**

Composition

Juge fédéral Kneubühler, président,  
Juges fédéraux Chaix, Haag, Müller, Merz,  
greffière Gerber.

Parties à la procédure

Swisscom (Suisse) SA,  
la partie requérante,  
représentée par Me Mischa Morgenbesser, avocat, et/ou Me Andreas Eichenberger, avocat,

*contre*

Commune politique de Wil,

Conseil municipal, Marktgasse 58, case postale 1372, 9500 Wil,

Département de la construction et de l'environnement du canton de St-Gall, Lämmlisbrunnenstrasse  
54, 9001 St. Gallen.

Objet

Interdiction d'utilisation d'installations de téléphonie mobile  
(trois antennes adaptatives),

Recours contre la décision du tribunal administratif du canton de Saint-Gall,  
Division I, du 17 août 2023 (B 2023/11).

## Faits :

A.

Swisscom (Suisse) SA (ci-après : Swisscom), Berne, exploite dans la commune politique de Wil les antennes de téléphonie mobile adaptatives WIAB (parcelle n° 2565W), WITZ (parcelle n° 704W) et WIBR (parcelle n° 2592W). Les installations de téléphonie mobile sont situées dans la zone à bâtir. Elles ont été équipées d'antennes adaptatives en 2019, l'évaluation ayant été effectuée selon le scénario dit "du pire", sans prise en compte d'un facteur de correction (pour l'installation WIAB dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, pour les installations WITZ et WIBR dans le cadre de la procédure dite "bagatelle").

B.

Les 2 et 3 juin 2021, Swisscom a déposé auprès de la commune politique de Wil une fiche de données spécifiques au site pour chacune des installations de téléphonie mobile WIBR et WITZ, en raison de l'exploitation désormais effectuée avec application d'un facteur de correction, pour le projet "Actualisation selon le supplément de l'OFEV sur les antennes adaptatives du 23.02.2021". La commune a estimé qu'une procédure ordinaire d'autorisation de construire devait être menée et a ordonné, par décisions du 15 décembre 2021 et du 18 janvier 2022, la cessation de l'exploitation s'écartant de la dernière fiche de données spécifiques au site active.

Le 9 février 2022, Swisscom a retiré son recours contre la décision du 15 décembre 2021 concernant l'installation de téléphonie mobile WIBR. Aucun recours n'a été déposé contre la décision concernant l'installation de téléphonie mobile WITZ.

C.

Par courrier du 4 juillet 2022, Swisscom a de nouveau remis à la commune politique de Wil les fiches de données spécifiques au site des 2 et 3 juin 2021 concernant les installations de téléphonie mobile WITZ et WIBR et a demandé que soit rendue une décision sujette à recours pour le cas où le dépôt d'une demande de permis de construire ordinaire serait exigé pour l'application du facteur de correction. Le 5 juillet 2022, Swisscom a déposé une nouvelle fiche de données spécifiques au site datée du 4 mai 2022 pour l'installation de téléphonie mobile WIAB, en appliquant le facteur de correction.

Le 18 juillet 2022, la commune politique de Wil a décidé de mettre fin à l'exploitation des installations de téléphonie mobile WIAB, WITZ et WIBR, qui s'écartait de la dernière fiche de données spécifiques au site active. Elle a retiré l'effet suspensif à un éventuel recours.

D.

Le 25 juillet 2022, Swisscom a fait recours contre cette décision auprès du département de la construction et de l'environnement du canton de Saint-Gall (ci-après : le département). Celui-ci a réuni les trois procédures et rejeté les recours le 10 janvier 2023. Il a retiré l'effet suspensif à un éventuel recours.

E.

Le 17 août 2023, le tribunal administratif du canton de Saint-Gall a rejeté le recours de Swisscom contre cette décision. Le tribunal administratif a admis l'obligation d'obtenir un permis de construire sur la base de l'art. 136 al. 1 et 2 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 5 juillet 2016 (PBG/SG ; sGS 731.1). Il a modifié le ch. 1b du dispositif de la décision sur recours

concernant l'installation de téléphonie mobile WITZ en ce sens qu'il ne fallait pas entrer en matière sur la demande du 4 juillet 2022.

F.

Le 20 septembre 2023, Swisscom a déposé un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral contre la décision du tribunal administratif. Elle demande que la décision attaquée soit annulée. Eventuellement, le recours concernant l'installation de téléphonie mobile WITZ devrait être renvoyé à l'instance précédente pour traitement.

G.

Le tribunal administratif et le département concluent au rejet du recours. La commune de Wil n'a pas été entendue.

Dans sa réponse à la consultation, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) explique que l'application d'un facteur de correction aux antennes adaptatives existantes n'entraîne globalement pas d'augmentation de l'exposition au rayonnement dans l'environnement de l'installation et que, selon l'ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI ; RS 814.710), elle n'est pas considérée comme une modification de l'installation. **La question de savoir si une procédure d'autorisation de construire est malgré tout nécessaire s'apprécie au regard de l'art. 22, al. 1, LAT (RS 700)** et de la concrétisation respective des cantons, qui peuvent définir plus largement l'obligation d'autorisation.

H.

Dans ses observations finales du 27 février 2024, la recourante maintient ses conclusions.

#### **Considérant en droit :**

1.

Un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral est en principe ouvert contre la décision finale du tribunal administratif rendue en dernière instance cantonale (art. 82 let. a, 86 al. 1 let. d et 90 LTF). Le tribunal administratif a confirmé les décisions de la commune qui interdisent à la recourante une exploitation des installations de téléphonie mobile WIAB, WITZ et WIBR s'écartant de la dernière fiche de données spécifiques au site active. La plaignante est directement concernée par ces décisions et a un intérêt digne de protection à ce qu'elles soient annulées ou modifiées. Elle a donc qualité pour recourir en matière de droit public (art. 89 al. 1 LTF). Il convient d'entrer en matière sur le recours déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF).

1.1 Le recours en matière de droit public peut notamment porter sur la violation du droit fédéral (art. 95 let. a LTF). Le Tribunal fédéral applique en principe le droit fédéral d'office (art. 106 al. 1 LTF). En revanche, il n'examine la violation de droits fondamentaux (y compris l'application arbitraire du droit cantonal) que dans la mesure où un tel grief a été soulevé dans le recours et suffisamment motivé (art. 106 al. 2 LTF ; ATF 133 II 249 consid. 1.4.2 p. 254 avec renvois).

Le Tribunal fédéral fonde son jugement sur les faits constatés par l'instance précédente, à moins que ceux-ci ne soient manifestement inexacts ou fondés sur une violation du droit au sens de l'art. 95 LTF

(art. 105 et art. 97 al. 1 LTF). Des faits et moyens de preuve nouveaux ne peuvent être invoqués que dans la mesure où la décision de l'instance précédente y donne lieu (art. 99 al. 1 LTF).

1.2 Dans ce qui suit, il convient tout d'abord de donner un bref aperçu des antennes adaptatives et des modifications de l'ORNI qui leur sont applicables (consid. 2). Ensuite, les points de vue juridiques des parties sont résumés (consid. 3), avant que le Tribunal fédéral n'examine l'obligation d'obtenir une autorisation selon le droit fédéral (consid. 4) et - si cela est encore nécessaire - selon le droit cantonal (consid. 5).

2.

Selon l'art. 4, al. 1 ORNI, les installations de téléphonie mobile doivent être construites et exploitées de manière à respecter les limitations préventives des émissions fixées à l'annexe 1 ORNI. Le ch. 64 de l'annexe 1 ORNI fixe la valeur limite de l'installation (VLInst) applicable à la valeur efficace de l'intensité de champ électrique en fonction de la gamme de fréquence. Cette valeur doit être respectée par toutes les installations dans le mode d'exploitation déterminant pour les lieux à utilisation sensible (LUS) (ch. 65, annexe 1, ORNI). Le mode d'exploitation déterminant est en principe le trafic maximal de communications et de données à la puissance d'émission maximale (ch. 63, al. 1, annexe 1 ORNI). **Le ch. 62, al. 5, annexe 1 ORNI définit la modification d'une installation. Sont considérés comme tels la modification de la position des antennes émettrices (let. a), le remplacement d'antennes émettrices par des antennes ayant un autre diagramme d'antenne (let. b), l'ajout d'antennes émettrices supplémentaires (let. c), l'augmentation de la puissance apparente rayonnée (ERP ; cf. art. 3, al. 9, ORNI) au-delà de la valeur maximale autorisée (let. d) ou la modification des directions d'émission au-delà du domaine angulaire autorisé (let. e).**

2.1 Les antennes (conventionnelles) utilisées jusqu'à présent présentent une caractéristique de rayonnement constante dans l'espace, qui ne peut être adaptée manuellement ou à distance que dans une zone limitée. En revanche, les antennes dites adaptatives modifient leur rayonnement (direction d'émission et/ou diagramme d'antenne) à de courts intervalles de temps afin de transmettre le rayonnement de préférence dans les directions où il est demandé par les terminaux ("beamforming" ; cf. arrêt 1C\_100/2021 du 14 février 2023 consid. 4 ; 1C\_481/2022 du 13 novembre 2023 consid. 2). **Pour des raisons techniques, les antennes adaptatives sont utilisées en particulier pour des fréquences plus élevées, notamment pour les bandes de fréquences autour de 3.6 GHz utilisées par la 5e génération de téléphonie mobile (5G).**

2.2 Le 17 avril 2019, le Conseil fédéral a adapté l'annexe 1 ORNI à la nouvelle technologie des antennes : Il a défini les antennes adaptatives au ch. 62, al. 6, et complété le ch. 63 ORNI en précisant que, pour les antennes adaptatives, la variabilité des directions d'émission et des diagrammes d'antenne est prise en compte pour déterminer le mode d'exploitation déterminant. L'aménagement concret de ce principe devrait se faire au niveau de l'aide à l'exécution (OFEV, commentaires du 17 avril 2019 sur la modification de l'ORNI, train d'ordonnances sur l'environnement du printemps 2019, ch. 4.4). D'ici là, l'OFEV a recommandé aux services cantonaux et communaux chargés du RNI de calculer le rayonnement des antennes adaptatives comme pour les antennes conventionnelles, c'est-à-dire en se basant sur un diagramme d'antenne qui tient compte du gain maximal possible de l'antenne pour chaque direction d'émission (scénario dit "du pire"). Cela garantirait que l'évaluation reste du côté de la sécurité pour la population concernée et que l'exposition à long terme soit maintenue à un niveau bas dans tous les cas (lettres du 17 avril 2019 et du 31 janvier 2020 ; cf. à ce sujet les arrêts 1C\_100/2021 du 14 février 2023 consid. 6.2 ; 1C\_101/2021 du 13 juillet 2023 consid. 3.5 avec renvois).

2.3 Le 23 février 2021, l'OFEV a publié le supplément "Antennes adaptatives" à la recommandation d'exécution ORNI concernant les stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil (ci-

après : aide à l'exécution). Celle-ci prévoit l'application d'un facteur de correction pour les antennes adaptatives. L'OFEV a constaté qu'avec le "scénario du pire", le rayonnement effectif dans l'environnement de l'antenne était surestimé, car la puissance d'émission maximale n'était pas émise simultanément dans chaque direction. Dans une "réglementation transitoire", il a été précisé que l'exploitation d'antennes adaptatives déjà autorisées auparavant au moyen de la "pire des hypothèses" pouvait être adaptée à l'avenant ; cela n'était pas considéré comme une modification au sens du ch. 62, al. 5, annexe 1 ORNI si l'ERP ne changeait pas compte tenu du facteur de correction. Une fiche de données spécifiques au site actualisée doit être remise à l'autorité.

2.4 Se fondant sur un avis de droit qu'elle avait commandé (JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY/MATTHIEU SEYDOUX, Les procédures cantonales applicables à la mise en place de la technologie 5G des antennes de téléphonie mobile, Fribourg, 7 juin 2021), la Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) est arrivée à la conclusion que l'aide à l'exécution n'offrait pas suffisamment de sécurité juridique aux cantons pour adapter leurs procédures d'autorisation.

Suite à cela, le Conseil fédéral a décidé le 17 décembre 2021 d'intégrer les principaux éléments du supplément "Antennes adaptatives" dans l'annexe 1 ORNI (RO 2021 901, en vigueur depuis le 1er janvier 2022). Son ch. 63, al. 2, prévoit désormais, pour les antennes émettrices adaptatives comportant **8 unités d'antenne ou plus (sub-arrays) pouvant être commandées séparément, qu'un facteur de correction KAA peut être appliqué à l'ERP maximal si les antennes émettrices sont équipées d'une limitation automatique de puissance**. Celle-ci doit garantir qu'en cours d'exploitation, la PRE moyennée sur 6 minutes ne dépasse pas la PRE corrigée. Conformément au ch. 63, al. 3, le **facteur de correction est de ?0.10 (pour 64 sous-réseaux et plus), ? 0.13 (32 à 63 sous-réseaux), ? 0.20 (16 à 31 sous-réseaux) et ? 0.40 (8 à 15 sous-réseaux)**. **Si un facteur de correction KAA est appliqué aux antennes émettrices adaptatives existantes, le détenteur de l'installation remet à l'autorité compétente une fiche de données spécifiques au site actualisée** (ch. 63, al. 4, annexe 1 ORNI). L'application d'un facteur de correction aux antennes émettrices adaptatives existantes n'est pas considérée comme une modification d'une installation (ch. 62, al. 5bis, annexe 1 ORNI).

3.

Le litige porte en l'espèce sur la question de savoir si l'application d'un facteur de correction aux antennes adaptatives des installations de la recourante, évaluées jusqu'à présent selon le "scénario du pire", nécessite une autorisation de construire ou s'il suffit de remettre à l'autorité compétente une fiche de données spécifiques au site actualisée.

3.1 L'obligation d'obtenir un permis de construire est régie par l'art. 22 al. 1 LAT. Selon cette disposition, les constructions et installations ne peuvent être érigées ou modifiées qu'avec l'autorisation des autorités. Le critère pour déterminer si une mesure est suffisamment importante pour être soumise à la procédure d'autorisation de construire est de savoir si, en général, selon le cours ordinaire des choses, elle a des conséquences si importantes pour le territoire et l'environnement qu'il existe un intérêt du public ou des voisins à un contrôle préalable (ATF 139 II 134 consid. 5.2 p. 139 s. avec renvois). Certains projets peuvent être soumis à autorisation de construire en raison de leur exploitation plutôt que de leur installation constructive (cf. p. ex. ATF 119 Ib 222 consid. 3b concernant une piste d'atterrissage pour planeurs de pente ; arrêt 1C\_431/2018 du 16 octobre 2019 consid. 4.2-4.6 : intensification de l'exploitation d'une forge ; arrêt 1C\_505/2017 du 15 mai 2018 consid. 6, in : URP 2018 528 et ZBl 119/2018 650 concernant une place de dépôt de neige ; cf. sur l'ensemble WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, 2006, N. 17 ad art. 22 LAT). La notion de droit fédéral de constructions et d'installations soumises à autorisation peut être concrétisée et élargie par les cantons,

mais pas définie de manière plus étroite (cf. arrêts 1C\_389/2019 du 27 janvier 2021, in : URP, 2021 491 consid. 3.1 avec références ; 1C\_12/2022 du 23 janvier 2023 consid. 7.3).

3.2 La commune a confirmé l'obligation d'obtenir un permis de construire, car l'application du facteur de correction a pour conséquence que seule une valeur moyenne calculée sur 6 minutes doit être respectée. Cela peut conduire à des pics de puissance dans les LUS qui dépassent nettement la VLIInst en vigueur. Cela n'est pas couvert par le permis de construire existant. L'équipement de l'installation avec des antennes adaptatives a été réalisé en tenant compte du "pire scénario" ; c'est la seule raison pour laquelle il a pu être autorisé dans le cadre de la procédure dite "bagatelle", sans que les personnes potentiellement habilitées à faire opposition ne soient impliquées. La confiance de la population dans la protection de l'environnement et dans les autorités d'exécution serait considérablement ébranlée si aucune procédure visant à préserver son droit d'être entendu n'était menée avant l'application du facteur de correction.

3.3 Le département de la construction et de l'environnement partageait cet avis juridique. L'introduction des facteurs de correction a entraîné un changement de paradigme : Alors qu'auparavant les VLIInst devaient être respectées en tout temps dans un LUS, il pouvait désormais se produire des situations dans lesquelles les valeurs limites définies au ch. 64, annexe 1, ORNI pouvaient être dépassées pendant une courte période. Cela signifie une modification de l'exposition aux rayonnements et justifie un intérêt du public ou du voisinage à un contrôle préalable au sens de l'art. 22 LAT. Une dispense de l'obligation de permis de construire nécessite une base légale formelle (comme par exemple l'art. 18a LAT pour les installations solaires) ; une réglementation au niveau de l'ordonnance ne suffit pas. Par ailleurs, le ch. 62, al. 5bis, annexe 1 ORNI ne se prononce pas sur l'obligation d'obtenir un permis de construire.

3.4 Le tribunal administratif a partagé ce point de vue : en appliquant le facteur de correction, il existe la possibilité d'une augmentation non négligeable des immissions dans les surfaces concernées par les pics de puissance ("Beam"). Dans ce contexte, il existe un intérêt public et un intérêt du voisinage à une évaluation préalable dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire répondant aux exigences des droits fondamentaux. Suite à la modification de l'ORNI du 1er janvier 2022, le législateur cantonal n'a pas adapté les dispositions relatives à l'autorisation (art. 136 ss. PBG/SG) et n'a notamment pas ordonné de procédure exemptée d'autorisation pour la présente constellation.

3.5 La recourante fait valoir que, selon le ch. 62, al. 5bis, annexe 1 ORNI, l'application d'un facteur de correction aux antennes émettrices adaptatives existantes n'est pas considérée comme une modification de l'installation et qu'il suffit de déposer une fiche de données spécifiques au site modifiée (ch. 63, al. 4, annexe 1 ORNI). Le sens et le but de cette réglementation étaient de fixer de manière uniforme et contraignante que l'application du facteur de correction aux antennes adaptatives existantes ne devait pas faire l'objet d'une autre procédure d'autorisation de construire. Cela découle également de l'art. 11 ORNI, qui ne prévoit une obligation de notification que pour les modifications au sens de l'annexe 1 : si l'adaptation de l'exploitation d'antennes adaptatives existantes n'est pas soumise à une obligation de notification, aucune demande de permis de construire ne peut être exigée. Le ch. 62, al. 5bis, annexe 1 ORNI concrétise l'art. 22 LAT et précise que l'introduction d'un facteur de correction n'a pas, selon le cours normal des choses, de conséquences importantes pour l'environnement au point que le voisinage ou le public aient un intérêt à un contrôle préalable. En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 49, al. 1, Cst.), les cantons ne seraient donc pas habilités à exiger l'ouverture d'une procédure d'autorisation de construire pour des motifs liés à la protection contre les émissions.

L'application du facteur de correction n'entraîne pas d'augmentation de l'exposition au rayonnement dans l'environnement de l'antenne ; au contraire, les antennes adaptatives réduisent l'exposition par rapport aux antennes conventionnelles, car les signaux radio n'apparaissent qu'au niveau du récepteur et dans son environnement immédiat et l'intensité du champ électrique n'augmente pas dans le reste de la zone d'action de l'antenne adaptative. Cela est confirmé par le rapport de l'OFCOM du 12 décembre 2022 sur les campagnes de mesure qu'il a effectuées dans le champ d'action des antennes adaptatives et conventionnelles : Si l'on considère l'ensemble des trois installations de téléphonie mobile, les signaux radio mesurés par les antennes adaptatives étaient en moyenne nettement plus faibles que ceux des antennes conventionnelles

(<https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/telekommunikation/technologie/5g/elektrische-feldstaerken.html>).

Dans ces circonstances, le droit d'être entendu (art. 29 Cst.) ou la garantie des voies de droit (art. 29a Cst.) ne donnent pas non plus droit à la mise en œuvre d'une procédure d'autorisation de construire. L'exigence de déposer une demande de permis de construire est disproportionnée et viole la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et la liberté économique (art. 27 Cst.) de la recourante.

3.6 Dans sa réponse à la consultation, l'OFEV estime que le ch. 62, al. 5bis, annexe 1 ORNI règle uniquement quelles adaptations sont considérées comme des modifications de l'installation au sens du droit fédéral de l'environnement et quand une fiche de données spécifiques au site actualisée doit être remise à l'autorité d'exécution. En revanche, l'ORNI ne se prononce pas sur la question de savoir dans quels cas une procédure ordinaire d'autorisation de construire doit être menée. Cette question est réglée par le droit fédéral à l'art. 22 LAT. Ce qui est déterminant, ce n'est pas seulement une modification importante de la charge de rayonnement, mais aussi la présence et l'ampleur d'autres effets sur l'espace et l'environnement.

L'OFEV explique que le facteur de correction sert à compenser le fait que le rayonnement des antennes adaptatives est focalisé dans certaines directions, alors qu'il diminue dans d'autres, c'est-à-dire que la puissance d'émission maximale n'est pas émise simultanément dans toutes les directions, contrairement aux antennes conventionnelles. Le facteur de correction est fixé de manière à ce que la puissance d'émission avec laquelle l'antenne adaptative rayonne effectivement en service soit, selon des critères statistiques, inférieure à la puissance d'émission autorisée dans 95 % des cas. Seuls de rares pics de rayonnement peuvent être supérieurs à cette valeur, mais ils sont de courte durée en raison de la limitation de puissance. En appliquant le facteur de correction avec l'effet de correction le plus élevé de 0,1 (pour 64 sous-réseaux et plus), la valeur de crête de la puissance d'émission en service peut être au maximum 10 fois plus élevée que la puissance d'émission déclarée sur la fiche de données spécifiques au site. Cela signifie que l'intensité de champ électrique calculée pour un LUS et générée par une antenne adaptative (unique) peut être dépassée au maximum de 3,16 fois à court terme. Comme la plupart des installations de téléphonie mobile équipées d'antennes adaptatives sont en même temps équipées d'antennes conventionnelles, l'intensité de champ de l'ensemble de l'installation augmente à court terme d'un facteur plus faible et reste nettement inférieure à la valeur limite d'immissions (VLI) (également moyennée sur 6 minutes) selon l'annexe 2 ORNI.

4.

4.1 Dans plusieurs procédures de recours, le Tribunal fédéral n'est pas entré en matière sur des griefs concernant le facteur de correction, car les antennes adaptatives litigieuses avaient encore été autorisées selon le "scénario du pire", sans application d'un facteur de correction. Il a retenu que l'avis des instances précédentes, selon lequel un futur changement d'exploitation avec facteur de correction devait être autorisé dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire avec possibilité

d'opposition, n'était pas contestable, c'est-à-dire qu'il faudrait clarifier, le cas échéant, dans une procédure d'autorisation de construire ultérieure, si l'application d'un facteur de correction selon le ch. 63, al. 2 et 3, annexe 1 ORNI pourrait être admis (arrêts 1C\_100/2021 du 14 février 2023 consid. 6.3.2 ; 1C\_527/2021 du 13 juillet 2023 consid. 3.5 ; 1C\_542/2021 du 21 septembre 2023 consid. 3.5 ; 1C\_196/2022 du 13 octobre 2023 consid. 3.3 ; 1C\_251/2022 du 13 octobre 2023 consid. 3.3 ; 1C\_45/2022 du 9 octobre 2023 consid. 4.5 ; 1C\_481/2022 du 13 novembre 2023 consid. 3.5).

4.2 Il convient de s'en tenir à ce point de vue. L'application du facteur de correction aux antennes adaptatives autorisées jusqu'à présent selon le "scénario du pire" entraîne des pics de puissance qui peuvent être nettement (jusqu'à 10 fois selon le facteur de correction) supérieurs à la puissance d'émission maximale actuelle. La puissance d'émission autorisée ne doit plus être respectée qu'en moyenne sur 6 minutes. Cela a pour conséquence que l'intensité de champ électrique calculée pour un LUS peut être dépassée à court terme d'un facteur 3 au maximum. Cette modification de fait de l'exploitation justifie régulièrement un intérêt des riverains et du public à un contrôle préalable pour savoir si les conditions d'autorisation sont remplies (ainsi également VG Zürich, arrêts VB.2021.00740 et 00743 du 27 octobre 2022 E. 3.3).

Cela vaut également lorsque le niveau de rayonnement des antennes adaptatives dans l'environnement de l'installation est globalement inférieur à celui des antennes conventionnelles, car ce sont précisément les pics de rayonnement qui suscitent l'inquiétude d'une grande partie de la population. Par ailleurs, les antennes adaptatives peuvent également être exploitées de manière adaptative sans application d'un facteur de correction, avec les avantages qui en découlent (rayonnement moindre dans les directions où ne se trouvent pas de terminaux). L'application du facteur de correction implique en ce sens la suppression (ou l'affaiblissement) d'une limitation préventive des émissions ("scénario du pire") jusqu'alors en vigueur au sens de l'art. 11, al. 2, LPE (cf. arrêt 1C\_101/2021 du 13 juillet 2023 consid. 3.5 avec renvois). Cela doit pouvoir être vérifié par les autorités et les tribunaux compétents.

4.3 La mise en œuvre d'une procédure ordinaire d'autorisation de construire semble s'imposer afin de garantir le droit d'être entendu et la protection juridique des personnes concernées de manière raisonnablement exigible (art. 29 et 29a Cst.).

Les valeurs de correction fixées par le Conseil fédéral au ch. 63, al. 2 et 3, annexe 1 ORNI ne peuvent pas être directement contestées (cf. art. 189, al. 4, Cst.), et un examen préalable n'a pas été possible jusqu'à présent : l'installation des antennes adaptatives selon le scénario du pire s'est généralement déroulée dans le cadre d'une procédure dite "bagatelle", sans possibilité d'opposition de la part des riverains. Lorsqu'une procédure d'autorisation de construire a eu lieu, l'application des facteurs de correction n'a pas été examinée et les personnes concernées ont été assurées qu'elles pourraient encore faire valoir leurs objections à ce sujet lors du changement d'exploitation avec facteur de correction (cf. les arrêts cités ci-dessus, consid. 4).

Certes, les personnes concernées peuvent demander un examen des immissions par les autorités dans un cas particulier, même sans procédure d'autorisation de construire (ZUFFEREY/SEYDOUX, op. cit., ch. 4.1.3.3 p. 39 ; cf. arrêt 1A.202/2006 du 10 septembre 2007, in : URP 2008 621, consid. 5.3-5.4 et ATF 140 II 33 concernant les immissions lumineuses d'illuminations de Noël non soumises à autorisation de construire). Cela présuppose toutefois que les personnes concernées aient connaissance des immissions ou de leur modification. Cela n'est pas garanti sans publication d'une demande de permis de construire, car les rayonnements non ionisants ne sont généralement pas perceptibles, contrairement aux immissions lumineuses par exemple. Par ailleurs, il y aurait une grande insécurité juridique s'il fallait s'attendre à tout moment à une plainte pour immissions de la part du voisinage.



Dans cette mesure, il semble également plus avantageux du point de vue des opérateurs de téléphonie mobile de regrouper toutes les oppositions potentielles à l'application du facteur de correction dans une procédure d'autorisation de construire (cf. ZUFFEREY/SEYDOUX, op. cit., ch. 4.1.3.3 p. 40).

4.4 Le ch. 62, al. 5bis, annexe 1 ORNI ne s'y oppose pas. Comme l'OFEV l'indique dans sa réponse à la consultation, il n'y est pas fait mention de l'obligation d'obtenir un permis de construire. Dans les explications relatives à la modification de l'ordonnance du 17 décembre 2021, il a d'ailleurs été expressément indiqué qu'il appartenait aux cantons de décider de la procédure à suivre pour appliquer l'aide à l'exécution (p. 3). Le fait qu'il ne doit pas y avoir de modification de l'installation au sens de l'ORNI ne permet pas de conclure qu'une autorisation de construire n'est en aucun cas nécessaire (ZUFFEREY/SEYDOUX, op. cit., ch. 4.1.3 p. 36 ss. et résultat intermédiaire 4 p. 40 ; SHIRIN GRÜNIG/ISABELLE MAAG, Angepasste NISV-Bestimmungen für Mobilfunkanten - Gewisse Fragen bleiben trotz Revision, BR 2022 p. 133 ss, p. 135 ; ALEXANDER REY, Installations de téléphonie mobile : rapport entre le droit fédéral de l'environnement, le droit de l'aménagement du territoire et le droit de la construction, en particulier le droit de la procédure de construction, URP 2021 p. 153 ss, p. 176 s. ; MICHAEL PFLÜGER, Remarques sur l'arrêt VGE 100.2020.305 du Tribunal administratif bernois du 31 janvier 2023, in : BVR 2023 p. 243 s. ; d'après ISABELLE HÄNER, Avis de droit sur le supplément de l'OFEV du 23 février 2021 à la recommandation d'exécution ORNI pour la téléphonie mobile et les stations de base WWL, OFEFP 2002 : Antennes adaptatives, 24 juin 2021, p. 45).

5.

Si, selon ce qui précède, une autorisation de construire est déjà requise sur la base de l'art. 22 LAT, il n'est pas nécessaire d'entrer en matière sur les griefs de la recourante concernant l'interprétation et l'application du droit saint-gallois.

On peut également laisser ouverte la question de savoir si le département aurait dû entrer en matière sur le recours concernant l'installation de téléphonie mobile WITZ, car dans ce cas, le recours aurait dû être rejeté. Quoiqu'il en soit, l'interdiction prononcée par la commune de Wil d'exploiter l'installation de téléphonie mobile en s'écartant de la dernière fiche de données spécifiques au site active (c.-à-d. avec un facteur de correction) est maintenue.

6.

Le recours doit donc être rejeté. Conformément au point de départ, les frais doivent être mis à la charge de la recourante (art. 66 al. 1 LTF) et aucune indemnité de partie ne doit être allouée (art. 68 al. 1 et al. 3 LTF).

En conséquence, le Tribunal fédéral statue :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de justice de 4'000 francs sont mis à la charge de la plaignante.

3.

Aucune indemnité de partie n'est accordée.

4.

Le présent arrêt est communiqué par écrit à la recourante, à la commune politique de Wil, au département de la construction et de l'environnement du canton de Saint-Gall, au tribunal administratif du canton de Saint-Gall, section I, et à l'Office fédéral de l'environnement.

Lausanne, le 23 avril 2024

Au nom de la Ire Cour de droit public  
du Tribunal fédéral suisse

Le président : Kneubühler

La greffière : Gerber