

**ARRÊT DU 27 NOVEMBRE 2020**

**Tribunal cantonal du Valais**

**Cour de droit public**

Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner, juge ; Frédéric Fellay, juge suppléant ;

**en la cause**

QQ \_\_\_\_\_ et RR \_\_\_\_\_, SS \_\_\_\_\_ et TT \_\_\_\_\_, UU \_\_\_\_\_ et  
VV \_\_\_\_\_, WW \_\_\_\_\_ et XX \_\_\_\_\_, YY \_\_\_\_\_, ZZ \_\_\_\_\_ et  
A \_\_\_\_\_, B \_\_\_\_\_ et C \_\_\_\_\_, D \_\_\_\_\_ et E \_\_\_\_\_, F \_\_\_\_\_,  
G \_\_\_\_\_, H \_\_\_\_\_, I \_\_\_\_\_, J \_\_\_\_\_, K \_\_\_\_\_, L \_\_\_\_\_ et  
M \_\_\_\_\_, N \_\_\_\_\_ et O \_\_\_\_\_, P \_\_\_\_\_, Q \_\_\_\_\_, R \_\_\_\_\_ et  
S \_\_\_\_\_, T \_\_\_\_\_, U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_, W \_\_\_\_\_, X \_\_\_\_\_,  
Y \_\_\_\_\_, Z \_\_\_\_\_, recourants et représentés par QQ \_\_\_\_\_

**contre**

**CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS**, 1951 Sion, autorité attaquée, **COMMUNE DE  
AA \_\_\_\_\_**, dans l'affaire qui oppose les recourants à la **POLICE CANTONALE  
VALAISANNE**, représentée par Maître NN \_\_\_\_\_

(construction d'une antenne pour le réseau « Polycom »)

recours de droit administratif contre la décision du 20 mai 2020

## Faits

**A.** La parcelle n° xx1 de la commune de AA \_\_\_\_\_ est sise au lieu-dit « CC \_\_\_\_\_ », en zone « constructions et installations d'intérêt public D » selon le plan d'affectation des zones (PAZ) et l'article 62 du règlement de construction et de zones (RCCZ) homologués par le Conseil d'Etat le 12 avril 2006. Elle appartient aux DD \_\_\_\_\_ SA (ci-après : DD \_\_\_\_\_).

**B.** En octobre 2011, la police cantonale a requis l'autorisation de construire, sur cette parcelle, à environ 8 m à l'est du bâtiment d'exploitation 629 des DD \_\_\_\_\_, un mât d'une hauteur de 29 m 96, deux antennes et deux faisceaux hertziens destinés au réseau radio national de communication des autorités chargées du sauvetage et de la sécurité « Polycom » (dossier communal n° xxx). Ce projet dit de la « variante 1 » a suscité l'opposition collective de plusieurs propriétaires et résidents du quartier du CC \_\_\_\_\_. Ceux-ci arguaient, entre autres griefs, des nuisances sonores et visuelles de l'installation. S'en sont suivis une séance de conciliation et des échanges de courriers portant, notamment, sur la justification du site choisi, les dimensions de l'antenne et l'examen de variantes.

Un gabarit a été posé au printemps 2013 (cf. p. 4 du dossier du TC et p. 945 du dossier du CE).

A l'occasion d'une nouvelle séance de conciliation organisée le 11 novembre 2013, la police cantonale a notamment présenté une nouvelle variante d'antenne haute d'environ 14 mètres (« variante 13 » ; cf. dossier communal, p. 220).

**C.** Le 6 juin 2014, la police cantonale a déposé deux nouvelles demandes d'autorisation de construire, toujours sur la parcelle n° xx1. L'une concernait l'installation temporaire et mobile de deux antennes et de deux faisceaux hertziens pour le réseau Polycom. Concrétisant la « variante 13 » évoquée précédemment, l'autre visait à ériger un mât haut de 13 m 93, avec deux antennes et deux faisceaux hertziens, pour ce même réseau. Il était prévu d'implanter le mât à une altitude de 892.85 m.s.m., soit en amont du premier projet, contre la façade est du bâtiment d'exploitation 911 des DD \_\_\_\_\_ (dossier communal n° xxxbis relatif à la « variante 13A » ; cf. p. 501 à 503 du dossier communal). Ces requêtes ont, elles aussi, suscité l'opposition de nombreux voisins. A la suite de celles-ci, des variantes supplémentaires ont été étudiées (dossier communal, p. 262).

Le 29 janvier 2015, le conseil municipal de AA \_\_\_\_\_ a autorisé l'installation temporaire des antennes pour une durée non prolongeable d'une année. Il a précisé que « l'installation de l'infrastructure n'est autorisée qu'après le dépôt d'un nouveau dossier complet de demande d'autorisation de construire pour une infrastructure définitive, laquelle devra être implantée dans un secteur où cet équipement présentera moins d'impact pour les zones d'habitat que le secteur retenu lors des mises à l'enquête publique précédentes. En particulier, la détermination d'un site en dehors des zones d'habitat devra impérativement être privilégiée ».

Le 30 juin 2016, la municipalité de AA \_\_\_\_\_ a, en revanche, refusé le projet dit de la « variante 13A », celui-ci n'étant, selon elle, pas conforme à la zone.

Par décision du 9 août 2017 demeurée inattaquée, le Conseil d'Etat a admis le recours que la police cantonale avait, le 26 octobre 2016, formé à l'encontre de ce refus. Il a retenu que l'antenne ne portait pas atteinte aux buts poursuivis par la zone concernée et qu'elle était donc conforme à celle-ci. Le dossier a été renvoyé à la commune de AA \_\_\_\_\_ pour nouvelle décision au sens des considérants.

Le 25 septembre 2017, les opposants ont demandé à la commune de AA \_\_\_\_\_ que la délivrance de l'autorisation de construire l'antenne selon la variante 13A soit conditionnée au respect de plusieurs exigences.

Le 28 septembre 2017, la police cantonale a invité la commune de AA \_\_\_\_\_ à statuer sur la variante 1 conformément aux considérants de la décision du 9 août 2017 du Conseil d'Etat. La commune de AA \_\_\_\_\_ a refusé de donner suite à cette demande en faisant valoir que le dossier qui lui avait été retourné concernait la variante 13A, et non pas la variante 1.

En octobre 2017, la police cantonale a installé une remorque supportant l'antenne provisoire autorisée le 29 janvier 2015.

Le 15 mars 2018, elle a derechef sollicité de la part de la municipalité une décision sur la variante 1, en lui remettant un rapport du 22 janvier 2018 de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), un rapport du 29 janvier de EE \_\_\_\_\_ AG ainsi qu'un rapport du 30 janvier 2018 de FF \_\_\_\_\_ AG préconisant de réaliser ladite variante plutôt que la variante 13A (dossier communal, p. 475 à 482).

**D.** Se soumettant à l'exigence correspondante émise par la commune de AA \_\_\_\_\_, la police cantonale a déposé une nouvelle demande d'autorisation de construire relative à la variante 1, les 14 mai 2018 et 13 septembre 2018 (dossier communal n° xxx). Celle-ci est matériellement inchangée avec un pied de l'antenne toujours implanté en contrebas du bassin d'accumulation, à 884.19 m.s.m. (cf. p. 521 du dossier communal). Le projet emporte la transformation du local sis dans le bâtiment 629 en vue d'y installer des équipements techniques Polycom et la pose d'une unité de climatisation (PAC) en façade ouest, afin de protéger lesdits équipements (cf. p. 567 et 521 du dossier communal).

Publiée au B.O. n° xxx du xxx 2018, la demande a suscité l'opposition d'une cinquantaine de voisins du quartier. Dans le cadre de la consultation des organes cantonaux, le dossier a été notamment soumis au Service de l'environnement (SEN). Ce service a émis un préavis favorable positif, le 10 janvier 2019, en concluant notamment au fait que la PAC prévue respectera les exigences légales (p. 611 du dossier communal).

Par décision du 4 avril 2019 notifiée le 9 août 2019, la municipalité de AA \_\_\_\_\_ a refusé l'autorisation de construire, arguant de la non-conformité de l'antenne à la zone et de l'absence de demande de dérogation. En outre, elle a considéré que l'antenne était hors d'échelle et ne s'intégrait pas au site, ce qui constituait une violation de la clause communale d'esthétique de l'article 43 RCCZ. L'exécutif local a enfin reproché à la requérante de n'avoir pas apporté la preuve du respect des exigences de l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant du 23 décembre 1999 (ORNI ; RS 814.710).

**E.** La police cantonale a recouru contre cette décision auprès du Conseil d'Etat, le 9 septembre 2019.

Statuant le 20 mai 2020 hors la présence du chef du Département de la sécurité, des institutions et du sport (DSIS), qui s'était récusé, le Conseil d'Etat a admis le recours, annulé la décision de refus et renvoyé le dossier à la commune de AA \_\_\_\_\_ pour nouvelle décision au sens des considérants. Il a retenu que le projet était conforme à la zone. En outre, celui-ci ne pouvait pas être refusé pour des motifs d'esthétique, comme l'avait retenu la municipalité de manière sommairement motivée. Au demeurant, les rapports versés au dossier montraient que l'emplacement et la hauteur de l'antenne étaient justifiés. La mise en place du réseau Polycom répondait à un intérêt public important et l'emportait sur les considérations esthétiques avancées par la commune de AA \_\_\_\_\_ et les opposants. Enfin, le grief d'absence de preuve du respect de l'ORNI tombait à faux. Le dossier d'enquête comprenait, en effet, un rapport démontrant la

conformité du projet à ce propos et le SEN l'avait validé. Il en allait de même sous l'angle du bruit.

F. Par mémoire du 24 juin 2020, les recourants cités en page 1 de l'arrêt ont recouru conjointement céans en concluant à ce que le Tribunal constate le bien-fondé du refus communal d'autorisation de construire et annule la décision du Conseil d'Etat, sous suite de frais et dépens. A l'appui de leurs conclusions, ils se sont plaints d'une violation du règlement communal en matière d'esthétique et d'intégration et ont reproché au Conseil d'Etat d'avoir violé l'autonomie de la commune de AA \_\_\_\_\_. Ils ont ensuite fait valoir que l'abandon, par la police cantonale, de la variante 13A, et le retour à la variante 1, consacraient une violation du principe de la bonne foi. A les entendre, le Conseil d'Etat avait « validé le comportement contradictoire et déloyal de la Police cantonale ». En dernier lieu, ils ont invoqué une violation des exigences légales en matière de bruit.

Le Conseil d'Etat a proposé de rejeter le recours, le 8 septembre 2020.

Le 10 septembre 2020, la police cantonale a conclu au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité, sous suite de frais et dépens.

La commune de AA \_\_\_\_\_ ne s'est pas déterminée.

Les recourants ont émis des remarques complémentaires, le 5 octobre 2020.

Le 14 octobre 2020, la police cantonale a versé en cause un rapport du Service de l'environnement (SEN) relatif à des mesures de bruit concernant l'antenne provisoire Polycom.

Cette pièce a été communiquée le 15 octobre 2020 aux parties, sans susciter de réaction de leur part, de sorte qu'il a été mis un terme définitif à l'instruction le 4 novembre 2020.

### **Considérant en droit**

**1.1** La police cantonale soutient que l'état de faits présenté par les recourants est inadmissible en tant qu'il consiste en une simple reproduction d'allégués antérieurs ou en l'énoncé de « faits nouveaux ou à tout le moins non allégués précédemment ». Selon elle,

les recourants auraient dû montrer en quoi les faits avaient été constatés de manière critiquable par le Conseil d'Etat.

**1.2** Aux termes de l'article 78 lettre a de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6), le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation et la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Il doit contenir un exposé concis des faits, des motifs accompagnés des moyens de preuve, ainsi que des conclusions (art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 1 LPJA).

La jurisprudence a déduit de ces normes que le recourant doit se positionner par rapport aux considérants de l'autorité précédente, en expliquant pour quelles raisons les motifs retenus par cette dernière constituent une violation du droit, dans l'acception prédéfinie (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_15/2020 du 30 janvier 2020 consid. 2 ; cf. ég. Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2<sup>e</sup> éd. 2018, n° 1955 p. 455 ; Pierre Moor/ Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3<sup>e</sup> éd. 2011, p. 804 ; Jean-Claude Lugon, Quelques aspects de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives *in* : RDAF 1989 p. 246).

Dans ce contexte, si le Tribunal est, certes, tenu d'établir d'office les faits pertinents pour l'issue du litige (art. 80 al. 1 let. d, 56 et 17 al. 1 LPJA), cela ne dispense pas le recourant d'indiquer en quoi la décision attaquée reposerait, le cas échéant, sur un état de faits lacunaire ou erroné (cf. Benoît Bovay, Procédure administrative, 2<sup>e</sup> éd. 2015, p. 614 s ; Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3<sup>e</sup> éd. 2013, n° 1135 p. 398). En procédure de recours, les exigences de motivation tempèrent ainsi la portée de la maxime inquisitoire (Benoît Bovay, *op. cit.*, p. 614). Il en découle que le Tribunal doit d'abord tenir compte de l'état de faits établi par l'autorité précédente sans reprendre à zéro l'affaire d'un point de vue factuel (*ibidem*). Lorsqu'elles ne sont pas mises en cause, les constatations de fait ressortant de la décision attaquée ne seront corrigées que si elles présentent des erreurs, lacunes ou contradictions manifestes (Pierre Broglin/Gladys Winkler Docourt, Procédure administrative, Genève/Zurich/Bâle 2015, p. 147 et la référence ; cf. ég. Isabelle Häner, *Die Anforderungen an eine Beschwerde in* : Isabelle Häner/Bernhard Waldmann [éd.], *Brennpunkte im Verwaltungsprozess*, Zurich/Bâle/Genève 2013, p. 33).

**1.3** En l'espèce, les recourants considèrent que leur mémoire présente un énoncé des faits « le plus concis des développements de cette longue affaire » et invitent le Tribunal à « bien vouloir [s'y] référer » (cf. p. 1 et 2 de leur détermination du 5 octobre 2020). Force

est cependant d'admettre que leur description des faits est tout sauf concise. Les recourants expliquent avoir voulu « rétablir une chronologie des faits qui exempte la commune de AA \_\_\_\_\_ de tout manquement et qui met en exergue la latence, le manque de suivi et la mauvaise foi dont le DSIS fait preuve à leur préjudice ». Reste qu'ils ne discutent pas des faits tels qu'ils ont été retenus par le Conseil d'Etat. Les recourants ne développent d'ailleurs aucun grief spécifique tiré d'une constatation incomplète ou inexacte des faits (art. 78 let. a *in fine* LPJA). En réalité et à les lire, c'est bien plutôt à l'appréciation des faits qu'ils s'en prennent (cf. p. 24 de leur mémoire), en affirmant eux-mêmes que la cause soulève principalement une question juridique (cf. p. 2 de leur détermination complémentaire). Or, cet aspect relève du droit (p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 2C\_916/2019 du 7 février 2020 consid. 5.2). Dans ces conditions et sous les précisions émises au considérant 1.2, il ne saurait être question, au stade de la deuxième instance de recours, d'établir à nouveau les faits de la cause sur la base de la longue description contenue dans le mémoire du 24 juin 2020. Les critiques de la police cantonale sur la manière de procéder des recourants sont, en ce sens, justifiées.

**1.4** Sous cette réserve, le recours est régulier à la forme (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA). Il émane, notamment, des époux QQ-RR \_\_\_\_\_ (parcelle n° xx2) et deYY \_\_\_\_\_ (parcelle n° xx3). Ces propriétaires se trouvent dans le proche voisinage du projet litigieux (cf. plan de situation avec la liste des propriétaires en p. 810 et 812 du dossier du CE) et avaient formé opposition lors de l'enquête publique du 28 septembre 2018. Ils disposent ainsi de la qualité pour recourir (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a LPJA). Cela étant, du moment que le Tribunal doit entrer en matière sur le recours, il est superflu de vérifier si chacun des autres recourants est habilité à agir.

**2.1** A titre de moyens de preuve, les recourants sollicitent l'édition des dossiers des autorités précédentes et une inspection des lieux. Ils réclament également le dépôt des rapports de fonctionnement de l'antenne provisoire en déclarant réserver, si nécessaire, l'administration d'une expertise sur l'aptitude de la variante 13A à remplir les objectifs de couverture poursuivis par le réseau Polycom.

**2.2** Selon la jurisprudence, l'autorité peut se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité des moyens de preuve offerts et renoncer à les administrer lorsque le fait dont les parties veulent établir la réalité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque sa preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'elle arrive à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; RVJ 2009 p. 49 consid. 3b).

**2.3** Le Conseil d'Etat a déposé son dossier ainsi que ceux de la commune de AA \_\_\_\_\_ englobant les différentes procédures menées depuis 2011. La requête correspondante des recourants est ainsi satisfaite. Le Tribunal renonce en revanche à procéder à une inspection des lieux. Les photographies et plans figurant au dossier (cf. en particulier dossier du TC p. 4, 5, 126 et 127 ; dossier du CE, p. 979, 884, 791, 750 ; dossier communal, p. 526, 425, 389) rendent valablement compte de la configuration des lieux. Ainsi que l'a relevé le Conseil d'Etat, celle-ci peut être également appréhendée au moyen de l'application *Google StreetView*, qui est directement accessible depuis le cadastre et système d'information du territoire (SIT) en ligne de la commune de AA \_\_\_\_\_. Ces différents éléments permettent de se faire une idée suffisante de l'impact visuel que pourrait induire l'antenne litigieuse, dont un gabarit avait été posé en son temps (cf. photographies en p. 4 du dossier du TC ; la même, plus nette, en p. 945 du dossier du CE) et dont les caractéristiques ressortent clairement des documents de mise à l'enquête (dossier de la commune de AA \_\_\_\_\_, p. 512 à 569). Enfin, il ne se justifie pas d'ordonner l'édition d'un rapport sur le fonctionnement de l'antenne provisoire attendu que le litige porte sur la variante 1, qui, comme on va le voir (*infra* consid. 3.8), entre seule en considération au vu des pièces, convaincantes, figurant déjà au dossier. Ces offres de preuves seront rejetées par appréciation anticipée de leur utilité, au même titre que l'expertise encore évoquée dans ce contexte par les recourants.

**3.1** Sur le fond et en premier lieu, les recourants reprochent au Conseil d'Etat d'avoir considéré que l'antenne projetée ne portait « en aucun cas atteinte à l'esthétique de son lieu d'implantation et du paysage environnant » et que la variante 1 était la seule à pouvoir répondre aux objectifs poursuivis par le réseau Polycom. Selon eux, le refus communal fondé sur la clause d'esthétique était justifié, de sorte qu'en censurant cette décision, l'autorité précédente aurait commis un abus du pouvoir d'appréciation et violé l'autonomie communale. Les recourants soutiennent en particulier que les clauses cantonales et communales d'esthétique commandent de procéder à une pondération des intérêts que la municipalité de AA \_\_\_\_\_ avait, en l'occurrence, valablement effectuée.

**3.2** Personne ne conteste, à juste titre, que l'antenne litigieuse puisse être soumise aux dispositions cantonales ou communales d'esthétique ou d'intégration (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_643/2018 du 30 septembre 2019 consid. 4.1.3 et les références).

La clause générale d'esthétique de l'article 25 de la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC ; RS/VS 700.1) prévoit que les constructions et installations doivent respecter l'environnement naturel et bâti dans lequel elles s'inscrivent notamment



du point de vue du volume, de l'emplacement, de la forme, des matériaux et de leur couleur (al. 1). Les constructions, installations et aménagements extérieurs doivent être conçus et entretenus de manière à s'intégrer harmonieusement avec l'environnement construit et paysager afin d'assurer un aspect général de qualité (al. 2). Au plan communal, l'article 43 RCCZ exige des constructions qu'elles présentent un aspect architectural satisfaisant et respectent le site. Cette norme habilite le Conseil communal à s'opposer à toute construction ou démolition de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier, d'une rue ou nuisant à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou pittoresque, même si elle ne se heurte à aucune disposition réglementaire particulière. Il est précisé que, dans ce cadre, il peut être fait appel à des experts.

**3.3** L'autorité précédente a correctement rappelé les principes dégagés par la jurisprudence en application de telles clauses, à savoir que l'esthétique d'une construction doit s'apprécier d'après son intégration dans le site considéré et que, si l'autorité locale dispose d'un large pouvoir d'appréciation, elle n'en doit pas moins procéder à une soigneuse pesée des intérêts en présence en respectant le principe de la proportionnalité (cf. ATF 142 I 162 consid. 3.2.2 ; RVJ 2015 p. 29 consid. 3.2 et 3.3, 2014 p. 3 consid. 3.2). Au nombre des éléments à prendre en considération figure également, même s'il n'est pas d'un poids décisif, le type de zone concerné : en effet, les exigences en matière d'esthétique ne peuvent, par exemple, pas être appliquées de la même manière dans une zone d'habitation ou dans une zone commerciale (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, vol. I, 6<sup>e</sup> éd., 2019, p. 820).

**3.4** Se référant à la jurisprudence applicable aux installations de téléphonie mobile, le Conseil d'Etat a souligné que les normes d'esthétique doivent être appliquées dans les limites du droit supérieur, en particulier du droit fédéral de l'environnement, d'une part, et des télécommunications, d'autre part. Il a relevé que ces dispositions ne peuvent pas violer les intérêts publics que consacre la législation sur les télécommunications et doivent tenir compte de l'intérêt à disposer d'un réseau de téléphonie mobile de bonne qualité et d'une concurrence efficace entre les fournisseurs de téléphonie mobile. Ainsi, dans l'application d'une clause générale d'esthétique, l'autorité ne doit pas se laisser guider par son sentiment subjectif ; il lui appartient de motiver soigneusement son appréciation (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_231/2016 du 21 novembre 2016 consid. 4.1.3 et la référence). L'application des normes d'esthétique ou de protection des sites ne peut rendre impossible ou compliquer à l'excès la réalisation de l'obligation de couverture qui incombe à l'opérateur en vertu du droit fédéral. Les recourants l'admettent expressément

(mémoire p. 22) en reprenant des références citées dans la décision attaquée (ATF 141 II 245 consid. 7.1 et 7.8, 138 II 173 consid. 6.3, arrêt 1C\_49/2015 du 9 décembre 2015 consid. 4). A cet égard, l'on ajoutera que l'apparence d'une antenne dépend très largement de contingences techniques. Son aspect pourra ainsi presque toujours être qualifié d'étranger au bâti existant. Cette circonstance ne saurait toutefois constituer un motif de refus d'autorisation, à peine de rendre la construction d'antennes excessivement difficile (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_5/2016 du 18 mai 2016 consid. 5.5 ; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, *op. cit.*, p. 847).

Les recourants concèdent également qu'une commune ne peut se contenter d'opposer son veto en raison du défaut d'intégration de l'installation, mais qu'il lui appartient de collaborer à la recherche de solutions alternatives praticables en zone constructible (arrêt 1C\_643/2018 précité consid. 4.3 et la référence). Sur ce point, il importe de souligner que l'examen d'emplacements alternatifs ne s'impose que pour autant que l'implantation en zone à bâtir se heurte à un empêchement juridique, tel qu'une clause d'esthétique ou de protection du patrimoine (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_231/2016 précité consid. 4.4.2 et les références). Ce n'est que dans l'hypothèse où il existe des solutions alternatives concrètes dans la zone constructible qu'un éventuel refus d'implantation, valablement fondé sur des motifs d'esthétique, pourrait se justifier ; de son côté, le requérant doit démontrer que la hauteur de l'installation se justifie pour des raisons techniques (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_49/2015 du 9 décembre 2015 consid. 4.3).

**3.5** En l'espèce, le projet litigieux consiste à implanter un mât de support pour deux antennes et deux faisceaux hertziens destinés au réseau radio de sécurité national Polycom et la transformation d'un local existant pour l'installation d'équipements techniques. Les recourants ne contestent pas l'applicabilité des règles exposées précédemment à cette installation, pas plus qu'ils ne remettent en cause l'intérêt public que revêt ce réseau, valablement décrit par le Conseil d'Etat au chapitre A de sa décision, auquel il peut être entièrement renvoyé. L'autorité précédente a, dans ce contexte, relevé à bon escient que le montage et l'exploitation du réseau Polycom étaient prévus à l'article 20a alinéa 1 de l'ordonnance sur l'alerte, l'alarme et le réseau radio de sécurité du 18 août 2010 (OAIRRS; RS 520.12) et que les cantons étaient compétents en ce qui concerne les composants cantonaux du réseau radio de sécurité (art. 20a al. 3 OAIRRS ; cf. ég. art. 13 al. 3 de loi du 15 février 2013 sur la protection de la population et la gestion des situations particulières et extraordinaires [LPPEx ; RS/VS 501.1]). L'on ajoutera que la base légale de ce système a été récemment ancrée dans la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile du 20 décembre 2019 (LPPCi ; cf. son art. 18 et le

Message y relatif *in* : FF 2019 p. 522 et 541), texte dont la mise en vigueur a été fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2021 (cf. les informations figurant sur la page.

**3.6** L'antenne est ici prévue dans la zone de constructions et d'installations d'intérêt public D de la commune de AA \_\_\_\_\_, zone qui est réservée à des bâtiments et des aménagements tels que bassin d'accumulation, installations hydroélectriques, conduites forcées, etc. Les options architecturales ressortissent à la municipalité (art. 62 let. c RCZZ). Le Conseil d'Etat a jugé que l'antenne était conforme à cette zone. Cette appréciation n'est, à ce stade, plus remise en cause par les recourants, à juste titre (cf. art. 62 let. b RCCZ et arrêt du Tribunal fédéral 1C\_294/2015 du 3 février 2016 consid. 2.2).

De fait, la parcelle n° xx1 devant supporter l'antenne comporte justement un bassin artificiel de rétention des eaux d'environ 2400 m<sup>2</sup>, duquel part une conduite forcée, des bâtiments d'exploitation ainsi qu'une route d'accès. Elle est pour le reste recouverte de prés et d'arbres isolés. A l'ouest, à l'est et au sud de cette très grande parcelle (18 477 m<sup>2</sup>) que délimite, au nord, la route cantonale RC 54, s'étend une zone d'habitation faible densité C (art. 56 RCCZ). Celle-ci ne fait l'objet d'aucune règle spécifique en matière d'esthétique ou d'intégration. A l'est du bassin, la zone est quasiment vierge de constructions. Les habitations du quartier se situent essentiellement à l'ouest et au sud de la retenue, la plupart à l'amont de celle-ci. L'on relèvera encore que le PAZ de AA \_\_\_\_\_ délimite des zones de protection du paysage ainsi que des zones de protection de la nature d'importance cantonale, mais aucune d'entre elles ne touche au secteur considéré. Celui-ci ne se situe pas non plus dans une zone sensible au sens de l'article 68 RCCZ, qui englobe notamment « des terrains présentant un intérêt paysager pour leur beauté particulière ou comme site très exposé à la vue ». Personne n'affirme non plus que le secteur en cause figurerait dans un inventaire fédéral, régional ou même communal. Force est ainsi de constater que l'antenne litigieuse ne vient pas s'implanter dans un environnement présentant des qualités paysagères ou urbanistiques particulières qu'il s'agirait de sauvegarder ou de ne pas compromettre. Il va en revanche de soi qu'avec sa hauteur de près de 30 mètres, cette antenne, dont le diamètre d'environ 65 cm à sa base se réduit à quelque 30 cm à son extrémité, ne passera pas inaperçue. En ce sens, ce serait sans doute aller trop loin que d'affirmer, comme l'a fait le Conseil d'Etat, que cette installation ne « porte aucune atteinte à l'esthétique de son lieu d'implantation et du paysage environnant ». Il n'en demeure pas moins que l'antenne prend place dans un environnement bâti et paysager sans valeur particulière, ceci dans une zone de surcroît dévolue à la construction et d'installation d'intérêt public de type hydroélectrique. Cela étant, le gabarit nécessairement hors d'échelle de l'antenne ne peut

justifier un refus d'autorisation de construire fondé sur les clauses générales d'esthétique applicables en l'espèce. Admettre le contraire conduirait à interdire toute implantation d'antenne sur les coteaux et, partant, à compliquer voire compromettre la réalisation du réseau de sécurité Polycom.

**3.7** Compte tenu de ce qui précède, c'est à juste titre que le Conseil d'Etat a censuré le refus d'autorisation de construire qu'a prononcé la commune de AA \_\_\_\_\_ sur la base d'une appréciation en matière d'esthétique et d'intégration, il est vrai, des plus sommairement motivées. Contrairement à ce qu'affirment les recourants, qui invoquent « une atteinte considérable à l'environnement paysager du quartier du CC \_\_\_\_\_ », sans davantage motiver cette opinion que ne l'a fait l'exécutif local, la décision attaquée ne consacre aucune violation de l'autonomie de la commune de AA \_\_\_\_\_ – qui n'a, au demeurant, ni recouru, ni même répondu au recours – ni n'empiète sur son pouvoir d'appréciation.

**3.8** Par voie de corollaire, l'examen d'emplacements alternatifs ne s'impose pas. Il n'y a dès lors pas lieu d'étendre la discussion juridique sur cette question, que les recourants n'abordent d'ailleurs pas, à tout le moins d'une manière suffisamment motivée. Il appert de toute manière du dossier que de nombreuses variantes ont été prises en considération sans être retenues au final, le site du CC \_\_\_\_\_ s'avérant à même d'assurer une couverture optimale (cf. dossier communal p. 67, p. 119 à 139, p. 220, p. 262, p. 289, p. 414 à 424). A ce stade, l'unique question encore susceptible de se poser est celle de savoir si l'antenne selon la variante 1 se justifie techniquement ou si, comme le soutiennent les recourants, la variante 13A, prévue sur la même parcelle et prévoyant une antenne moins haute, suffit.

Tel n'est pas le cas à la lecture des rapports, probants, figurant au dossier. Le 22 janvier 2018, l'OFPP a ainsi indiqué que « la variante 1 est celle qui offre sans équivoque la meilleure couverture radio extérieure pour la zone que la nouvelle cellule doit couvrir » et que c'est « également celle qui offrira la meilleure couverture pour l'intérieur des bâtiments dans la zone où la cellule sera dominante, c'est-à-dire GG \_\_\_\_\_, HH \_\_\_\_\_, mais aussi les habitations de AA \_\_\_\_\_ et dans la vallée de II \_\_\_\_\_ ». Sur ce point, l'OFPP a précisé que, lors d'engagements de la police ou d'autres intervenants (p. ex. ambulanciers), « c'est un problème pour les utilisateurs quand le réseau ne passe pas bien voire pas du tout dans les habitations ou surfaces commerciales lors de leurs interventions, ce qui est de plus en plus fréquent avec les nouveaux bâtiments ou bâtiments rénovés avec les normes Minergie et les types de fenêtres qui leur sont liées ». L'OFPP a insisté sur l'importance que revêtait une

couverture optimale. Or, selon l'office, « avec la variante 13, nous obtenons selon les simulations du bureau d'ingénieurs EE \_\_\_\_\_ mandaté par l'OFPP pour la planification radio Polycom une grande zone où nous n'aurions pas la cellule de AA \_\_\_\_\_ aussi forte et dominante (envers d'autres cellules voisines) qu'avec la variante 1 ». L'OFPP poursuit en expliquant que « [l]'expérience dans Polycom montre que pour éviter le risque des ping-pongs indésirables et dérangeants entre les cellules lors d'un engagement (réseau indisponible pendant 3 secondes à chaque changement de cellule, ce qui peut être critique et donc doit dans la mesure du possible être évité), il faut avoir une cellule dominante pour éviter qu'à chaque coin de bâtiments, différentes cellules soient les plus fortes ». L'OFPP relève à nouveau que, « pour la disponibilité des communications, respectivement la sécurité des intervenants, la variante 1 est largement à favoriser ». Dans leurs lettres des 29 janvier 2018, respectivement 30 janvier 2018, le planificateur EE \_\_\_\_\_ AG et le bureau FF \_\_\_\_\_ AG ont également préconisé la variante 1 qui, contrairement à la variante 13A, remplissait tous les critères de planification.

Les recourants estiment que ces rapports ne sont pas crédibles puisque la police cantonale avait, précédemment, sollicité une autorisation de construire pour la variante 13A. Cette circonstance ne permet cependant pas de douter de la pertinence des prises de positions susmentionnées, notamment celle de l'OFPP, dont on ne voit pas quel intérêt il pourrait avoir à procéder à une comparaison biaisée des variantes. Il importe à cet égard de rappeler que, lors des discussions ayant précédé le dépôt du dossier relatif à la variante 13A, les limites de cette solution avaient déjà été relevées, y compris par le représentant de l'OFPP. Celui-ci avait parlé d'une variante 13 « acceptable », certes, mais dans le même temps précisé que celle-ci n'était « pas optimale », ainsi qu'il en ressort de l'extrait de procès-verbal de la séance de conciliation du 11 novembre 2013 reproduit en page 6 du mémoire. Sur cet arrière-plan, il convient de retenir que seule la variante 1 remplit tous les critères de planification. Cela étant, au vu des objectifs et des enjeux du réseau Polycom, la police cantonale peut légitimement prétendre à réaliser cette variante qui correspond à ses intentions premières, ce d'autant plus que les recourants s'étaient, par la suite, également opposés à la variante 13A.

Finalement, l'on relèvera qu'au niveau de l'impact visuel, la variante 13A, techniquement imparfaite, n'offre, au demeurant, pas un avantage très clairement significatif par rapport à la variante 1. En effet, le mât de la variante 1 se situe en contrebas du bassin d'accumulation. Par rapport à la variante 13A, il est un peu plus éloigné encore de la plupart des habitations existantes. Son mât de 29 m 96 est, certes, assurément plus long que celui

de la variante 13A (13 m 93). Il se trouve toutefois implanté à une altitude inférieure (884.19 m.s.m., contre 892.85 m.s.m.). Ainsi que le relèvent les recourants eux-mêmes, l'écart d'altitude au sommet des mâts n'est donc que de 7 m 37. Cela étant, si la variante 13A est intrinsèquement moins préjudiciable, cet avantage ne saurait être surestimé non plus, comme il en ressort d'ailleurs du montage et des indications de gabarits réalisés par les recourants en page 5 de leur mémoire céans. Les recourants invoquent encore le fait que les antennes circulaires se situent, dans la variante 13A, sur le bâtiment 911. Cet argument n'est pas décisif puisque, dans la variante 1, ces antennes se trouvent non pas au sommet du mât, mais à une hauteur d'environ 11 mètres.

**4.1** Dans un deuxième moyen, les recourants arguent d'une violation du principe de la bonne foi. Ils expliquent que la police cantonale leur avait garanti, lors de la séance de conciliation du 11 novembre 2013, que la variante 13A offrait une couverture radio acceptable. A les entendre, en mettant cette variante à l'enquête publique, puis en recourant contre le refus communal, la police cantonale leur aurait fait croire « qu'elle entendait véritablement mettre en œuvre ce projet, en lieu et place de la variante 1 beaucoup plus impactante pour leur environnement ». Ces démarches ne pouvaient s'interpréter, selon eux, que « comme la volonté d'abandonner la variante 1 et de réaliser la variante 13A ».

**4.2** Le principe de la bonne foi est consacré par l'article 5 alinéa 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), qui dispose que les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. De ce principe général découle notamment le droit du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat, consacré à l'article 9 Cst. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (1) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2).

**4.3** En l'occurrence, l'on ne saurait retenir que la police cantonale aurait pris l'engagement, envers les recourants, d'abandonner définitivement la variante 1 d'antenne. La promesse dont les recourants se prévalent à cet égard procède d'une lecture subjective

et accommodante du dossier et de ses diverses péripéties. Leur argumentation est échafaudée sur la demande d'autorisation de construire l'antenne 13A. En soi, une telle démarche ne peut être assimilée à une promesse de ne plus déposer de dossier pour un autre projet similaire, ce que les recourants reconnaissent d'ailleurs eux-mêmes. Ces derniers l'affirment toutefois en faisant valoir que la variante 13A est techniquement suffisante, que la police cantonale l'a défendue en recourant auprès du Conseil d'Etat contre le refus communal d'autorisation et que cette alternative résulte d'une conciliation menée à la suite de leur opposition à la variante 1. Pris isolément ou même considérés conjointement, ces éléments ne constituent pas une assurance claire et sans réserve de la part de la police cantonale de renoncer irrévocablement à la variante 1. Les recourants ne peuvent se prévaloir d'aucun engagement dans ce sens et échouent ainsi à établir l'existence même d'une promesse. Par ailleurs, à les suivre, la disposition qu'ils auraient prise sur la base de cette prétendue assurance résiderait en leur renoncement à contester la décision du Conseil d'Etat « validant » la variante 13A. Cela étant, les recourants pourraient tout au plus prétendre à pouvoir recourir subséquemment contre ce prononcé, comme le fait justement remarquer la police cantonale. Le grief de violation du principe de la confiance s'avère donc mal fondé.

**4.4** Dans la mesure où les recourants l'ont brièvement signalé sans toutefois développer de grief formel à cet égard (cf. p. 20 du mémoire), l'on relèvera, à toutes fins utiles, que la motivation de l'arrêt sur la violation alléguée du principe de la bonne foi aura remédié au silence, en lui-même critiquable, de la décision attaquée (RVJ 2013 p. 26 consid. 4c et les références). Il s'agit, en effet, d'une question de droit examinée par le Tribunal avec un pouvoir d'examen aussi étendu que le Conseil d'Etat. De plus, un renvoi de la cause à l'autorité précédente constituerait, dans le cas d'espèce, une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 133 I 201 consid. 2.2).

**5.1** En dernier lieu, les recourants dénoncent l'illégalité des nuisances sonores induites par le projet d'antenne. Selon eux, le préavis positif émis le 10 janvier 2019 par le SEN, auquel s'était référé le Conseil d'Etat, se trouverait contredit par « les résultats de l'exploitation de l'antenne provisoire ». Ils expliquent à ce sujet que le bruit induit par l'antenne provisoire a été qualifié de « très incommode » par le résident qui en est le plus proche et que l'installation « semble bien dépasser les valeurs limites de planification [VP] du DS II ».

**5.2** L'appréciation portée par le SEN est un avis de spécialistes qui ne peut, à ce titre, être remis en cause sans motifs sérieux et objectifs (ATF 126 II 480 consid. 5c ; ACDP A1 16 105 du 20 janvier 2016 consid 3.1 ; Pierre Moor/Etienne Poltier, *op. cit.*, p. 280).

Or, les griefs invoqués à l'endroit de cette évaluation s'épuisent en de pures considérations subjectives. Les recourants n'ont aucunement entrepris d'étayer leurs allégations d'un dépassement régulier des valeurs applicables, ainsi qu'ils l'avaient pourtant annoncé dans leur mémoire. Purement appellatoire (RVJ 1994 p. 33 consid. 5), le grief ne saurait en conséquence amener le Tribunal à se départir de l'appréciation scientifique du SEN. Au demeurant, le rapport du 31 août 2020 établi par ce service à la suite de mesurages sur place vient définitivement infirmer les allégations des recourants. Le SEN a en effet constaté, sans que son analyse n'ait été contestée par les recourants, ni même suscité une quelconque remarque de leur part, que l'antenne mobile Polycom respectait les VP avec plus de 2.5 dB(A) pour les récepteurs considérés. Le SEN a en outre signalé que la réalisation en dur pour une antenne fixe permettrait probablement de réduire les immissions de bruit à un niveau inaudible pour les riverains (cf. p. 1 et 3 du préavis). Partant, le moyen pris d'une violation des normes applicables en matière de protection contre le bruit doit être écarté.

**6.1** Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

**6.2** Succombant, les recourants supporteront, solidairement entre eux, un émolument de justice arrêté à 1500 fr. (débours inclus) au vu notamment des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 sur le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives - LTar ; RS/VS 173.8). Ils n'ont pas droit à des dépens et agissent, du reste, sans être représentés par un avocat (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*). La police cantonale, assimilable à une autorité, n'a pas droit à des dépens conformément à la règle prévue à l'article 91 alinéa 3 LPJA (RVJ 1992 p. 75). Elle n'a, de surcroît, pas démontré l'existence de conditions particulières permettant une dérogation à cette disposition légale (ACDP A1 20 25 du 6 juillet 2020 consid. 7.4).



**Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce**

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis solidairement à la charge des recourants.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à QQ \_\_\_\_\_, pour les recourants, à Maître NN \_\_\_\_\_, pour la police cantonale, à la commune de AA \_\_\_\_\_, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 27 novembre 2020