

RECOMMANDATIONS

de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de
l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP)

concernant

L'AUTORISATION D'INSTALLATIONS DE TELEPHONIE MOBILE: MODELE DE DIALOGUE ET MODIFICATIONS MINEURES

(Recommandations téléphonie mobile)

7 mars 2013

Approuvé le 7 mars par décision de l'Assemblée plénière de la DTAP

Objectif des recommandations et situation initiale

L'objectif de ces recommandations est de soutenir les services concernés – notamment les services cantonaux et municipaux spécialisés RNI, mais aussi les communes – en matière d'autorisation d'installations de téléphonie mobile. Il s'agit de définir des critères le plus homogènes possible pour favoriser une exécution efficace, afin de décharger les autorités publiques, mais aussi les opérateurs mobiles. La protection de la population face aux radiations non ionisantes et les droits procéduraux ne sont pas compromis. Le guide édité par l'OFEV et la DTAP (entre autres), paru en 2010, «Téléphonie mobile: guide à l'intention des communes et des villes» reste valable.

Aujourd'hui, on compte en Suisse 130 abonnements de téléphonie mobile pour 100 habitants. En termes de volume de données, la consommation des prestations de téléphonie mobile augmente de manière exponentielle. L'infrastructure nécessaire (installations de téléphonie mobile) continue à susciter dans le voisinage une forte opposition et de vives émotions. Les autorités publiques, les tribunaux, les opérateurs sont confrontés à cette problématique complexe.

La Confédération règle de manière exhaustive la protection contre les immissions et les valeurs limites à ne pas dépasser. Toutefois, dans le cadre de leurs compétences en matière de droit des constructions et de l'aménagement du territoire, les communes sont habilitées à édicter des règlements de construction et des prescriptions de zones en relation avec les installations de téléphonie mobile, dans la mesure où des impératifs d'aménagement le justifient. Pour autant, il importe de respecter les prescriptions fédérales – en plus de la législation sur la protection de l'environnement, le droit des télécommunications notamment – qui restreignent sensiblement la marge de manœuvre en matière d'aménagement du territoire. À plusieurs reprises, le Tribunal fédéral s'est exprimé à propos de cette marge de manœuvre. Pour le choix des sites d'installations de téléphonie mobile, les communes disposent de plusieurs instruments de pilotage. Le modèle de dialogue en fait partie, et nous le recommandons.

Les réseaux ne sont pas achevés. Cela ne sera du reste jamais le cas, puisque les réseaux de téléphonie mobile se développent de manière dynamique. En 2013, des milliers d'installations existantes vont être mises à niveau pour se conformer à la technologie LTE (Long term evolution, système de téléphonie mobile de la 4^e génération). Bien souvent, il ne s'agit pas d'une modification au sens juridique du terme, telle que définie dans l'Ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI); ou, si c'est le cas, l'impact sur les immissions est négligeable (modification «mineure»). La présente recommandation se propose d'explicitier dans quels cas il est possible de renoncer à une autorisation (en bonne et due forme).

Modèle de dialogue

La Confédération a réglé la protection contre le rayonnement non ionisant émanant des installations de téléphone mobile de manière exhaustive dans l'ORNI, en s'appuyant sur la Loi sur la protection de l'environnement. En d'autres termes, les cantons et les communes ne sont pas autorisés à procéder à d'éventuelles modifications des dispositions de protection. À l'intérieur des zones à bâtir, les installations de téléphonie mobile sont en général conformes à l'affectation de la zone. Grâce à des règlements sur la construction, il est possible dans certains cas de restreindre les installations de téléphonie mobile, mais pas de les interdire. Les autorités chargées de délivrer les autorisations ont donc, dans une large mesure, les mains liées lorsqu'il s'agit d'évaluer les demandes de construction d'installations de téléphonie mobile. Lorsque les conditions posées par la loi sont remplies, le requérant a droit à son autorisation. In fine, cela revient souvent à autoriser les installations de téléphonie mobile dans toute la zone construite, dès l'instant où les valeurs limites définies dans l'ORNI sont respectées.

Mais cela ne veut pas dire que les cantons et les communes ne disposent d'aucun moyen d'influer sur le choix de l'emplacement des installations de téléphonie mobile. Le Tribunal fédéral a délimité un cadre en la matière: l'arrêt Günsberg (ATF 133 II 321) et, plus récemment, l'arrêt Urtenen-Schönbühl (ATF 138 II 173) et l'arrêt Hinwil (1C 51/2012) peuvent servir de référence. Une planification négative (y compris sous la forme d'un modèle en cascade) et une évaluation des sites telle que prescrite par la loi, sont envisageables. Les dispositions communales (planifications) doivent prendre en compte l'intérêt public d'une couverture de téléphonie mobile de qualité et d'une concurrence équilibrée entre les différents opérateurs. Les possibilités d'aménagement s'en trouvent bien souvent considérablement restreintes. La mise en œuvre d'une planification peut s'avérer problématique sur le plan juridique et dans les faits. L'expérience a montré qu'il est préférable de miser sur le «modèle de dialogue» (ou une collaboration au coup par coup).

Une collaboration constructive entre communes et opérateurs a vraiment tout son sens. Elle peut être informelle, mais il est aussi possible aux parties de prendre des engagements formels. Les opérateurs ont pris acte des changements survenus dans le processus de planification et d'acquisition des stations de téléphonie mobile et se montrent ouverts à la conclusion d'accords. Ils ont développé un modèle de dialogue pour l'évaluation des sites destinés à des stations de téléphonie mobile.

L'importance d'une information précoce sur ces sites est cruciale pour les communes, si elles veulent pouvoir intervenir dans les situations délicates. Le modèle de dialogue offre cette possibilité aux autorités communales et leur permet, sous certaines conditions, de déterminer le site d'implantation dans le cadre d'une pesée des intérêts globale. Cet ins-

trument augmente la marge de manœuvre des communes et conduit à une coopération concertée qui engage les parties. Concrètement, le périmètre et le contenu du modèle de dialogue se présentent comme suit:

Information

- Les opérateurs informent chaque année la commune de l'état actuel de la planification à long terme du réseau (périmètre de recherche de nouveaux sites, possibilité de transformation/agrandissement de sites existants), tandis que pour la planification à court terme, ils fournissent les renseignements le plus tôt possible.

Evaluation du site

- A la demande des communes, dans le cas de nouveaux sites à aménager, les opérateurs désignent les superficies dans un rayon de 200 m sur lesquelles une bonne couverture serait possible (périmètre de recherche de sites de substitution).
- Les communes examinent ces propositions, les évaluent et désignent les sites de substitution possibles dans le périmètre de recherche en motivant leurs choix à l'attention des opérateurs.
- Les opérateurs examinent les sites de substitution désignés par les communes en termes de faisabilité technique et économique.

Choix du site

- La décision concernant le site est prise d'un commun accord entre les opérateurs et la commune.
- Lorsque plusieurs sites équivalents ressortent de l'évaluation, les communes peuvent désigner celui qu'elles estiment le meilleur.
- Si les communes désignent un site «préféré», les opérateurs renoncent au site initialement prévu et modifient la demande de permis de construire en conséquence.

Délais et co-utilisation

- Lorsque la planification de détail est achevée, les opérateurs informent par écrit les communes du site prévu. La commune dispose alors de six semaines pour désigner des sites de substitution.
- Les opérateurs s'engagent à utiliser les sites de leurs concurrents, dans la limite des possibilités techniques et économiques.

Dès 2008, le canton de Lucerne et les opérateurs ont signé un accord, qui a par ailleurs reçu l'assentiment de l'Association des communes lucernoises. Les cantons d'Argovie et de Zoug, entre autres, ont également conclu un accord avec les opérateurs de téléphonie mobile. **La DTAP recommande de miser sur le modèle de dialogue plutôt que sur des mesures d'aménagement du territoire.**

Modifications mineures

Les opérateurs lancent la nouvelle concession LTE (Long term evolution, système de téléphonie mobile de la 4^e génération). Cette phase implique la mise à niveau de milliers d'installations de téléphonie mobile (la plupart du temps, les antennes ne changent pas ou sont remplacées par de nouvelles antennes identiques).

Pas modification au sens de l'ORNI

D'un point de vue juridique, sont considérées comme une «modification» au sens de l'ORNI uniquement les adaptations d'installations de téléphonie mobile énumérées à l'annexe 1, ch. 62, al. 5. À ce propos, l'OFEV publie un «Complément à la Recommandation d'exécution de l'ORNI pour les stations de base pour téléphonie mobile». Lorsqu'il n'y a pas modification au sens de l'ORNI et qu'aucun changement structural sortant du cadre de l'autorisation existante n'est prévu, les opérateurs n'ont pas à soumettre une nouvelle demande de construction. Si certains contenus de la fiche de données spécifiques au site sont modifiés, il y a lieu d'actualiser la fiche. La définition d'installation de téléphonie mobile valable depuis le 1^{er} septembre 2009, selon l'annexe 1, ch. 62, al. 1 à 4, ORNI, ne doit pas être utilisée (cf. article 20, l'ORNI).

Modification au sens de l'ORNI

Les adaptations d'une installation de téléphonie mobile qui sont considérées comme une modification au sens de l'ORNI sont susceptibles d'augmenter l'intensité du champ électrique en des lieux où séjournent des personnes. Le détenteur de l'installation doit donc remplir une nouvelle fiche de données spécifiques au site et la remettre à l'autorité compétente (art. 11, al. 1, ORNI). Il convient alors de tenir compte également de la définition d'installation de téléphonie mobile valable depuis le 1^{er} septembre 2009. Le droit cantonal de l'aménagement du territoire et de la construction ou, dans le cas des stations émettrices des transports publics, le droit fédéral déterminent si de telles modifications d'installations de téléphonie mobile doivent être soumises à une procédure d'autorisation.

Installations hors zones à bâtir

Les règles plus strictes de la Loi sur l'aménagement du territoire s'appliquent aux installations hors zones à bâtir: récemment, le Tribunal fédéral a estimé que, lors de l'extension d'une installation de téléphonie mobile en raison d'une nouvelle technologie (en l'occurrence il s'agissait de l'UMTS), l'implantation imposée par la destination devait à nouveau être justifiée et qu'il fallait procéder à une nouvelle pesée des intérêts (Arrêt 1C_200/2012).

Modifications mineures (critères)

Les modifications d'installations de téléphonie mobile mentionnées dans l'ORNI n'entraînent pas systématiquement une augmentation notable de l'intensité du champ électrique. Afin d'éviter des frais administratifs disproportionnés, il est recommandé de traiter ces cas comme des modifications mineures et de renoncer à une autorisation (en bonne et due forme), à condition que les critères suivants soient remplis:

1. l'intensité de champ électrique n'augmente pas aux lieux à utilisation sensible (LUS) qui étaient déjà exposés à raison de plus de 50 % de la valeur limite de l'installation, dans le mode d'exploitation déterminant;
2. l'intensité de champ électrique aux autres LUS augmente tout au plus de 0,5 V/m, dans le mode d'exploitation déterminant, mais reste en dessous de 50 % de la valeur limite de l'installation.

Fiche de données spécifiques au site

Toutefois, la fiche de données spécifiques au site doit être actualisée et il y a lieu de prendre en compte la définition valable depuis le 1^{er} septembre 2009¹.

Il importe de déterminer à l'échelle cantonale s'il est nécessaire de soumettre (pour contrôle) la fiche actualisée de données spécifiques au site et à quel service spécialisé l'envoyer². Si une vérification s'avère indispensable, c'est le service spécialisé RNI qui s'en chargera de préférence. Il sera en effet à même de vérifier le bien-fondé des critères ayant permis de considérer le projet comme n'étant pas une modification au sens de l'ORNI ou de le qualifier de «modification mineure» au sens de la présente Recommandation.

En ce qui concerne le flux d'informations entre les exploitants de réseaux, les autorités compétentes pour délivrer l'autorisation et les services spécialisés RNI, les solutions suivantes sont à privilégier pour l'instant (à noter que la décision à ce sujet appartient au service cantonal compétent et non aux opérateurs):

- l'opérateur saisit la fiche de données spécifiques au site uniquement dans la base de données RNI de l'Office fédéral de la communication (OFCOM), où elle peut être consultée par le service spécialisé RNI à des fins de contrôle;
- l'opérateur fait parvenir la fiche de données spécifiques au site au service spécialisé RNI ou à l'autorité délivrant l'autorisation (ou aux deux), en précisant qu'il ne s'agit pas d'une modification au sens de l'ORNI / qu'il s'agit d'une modification mineure au sens de la présente Recommandation.

¹ Dans de tels cas, certains cantons estiment qu'il n'est pas nécessaire que l'opérateur soumette à l'autorité délivrant l'autorisation la fiche actualisée de données spécifiques au site. Dans la mesure où cette fiche de données spécifique au site est mémorisée dans la banque de données RNI de l'Office fédéral de la communication (OFCOM), elle peut être consultée à tout moment par les services cantonaux spécialisés RNI à des fins de contrôle. Dans la pratique, différents modèles de flux d'informations ont été introduits.

² Il est possible d'opter pour une autre façon de procéder lors de modifications mineures au sens de la présente Recommandation ou d'adaptations non considérées comme une modification au sens de l'ORNI.