BPUK DTAP DCPA

5.1

R E C O M M A N D A T I O N S

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 E MODIFICATIONS MINEURES (CAS BAGATELLES)

(Recommandations téléphonie mobile)

Approuvé le 9 mars 2023 par décision de l'assemblée plénière de la DTAP.

Entrée en vigueur au 1er avril 2023.

Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK

Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach, 3001 Bern

Tel 031 320 16 90
info@bpuk.ch
www.bpuk.ch

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 les plus homogènes possible pour favoriser une exécution efficiente, afin de décharger les autorités publiques, mais aussi les opérateurs de téléphonie mobile.

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 de la construction et de l'aménagement du territoire, les communes ou parfois les cantons sont habilités 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 qui restreignent sensiblement la marge de manœuvre en matière d'aménagement du territoire, le droit des télécommunications notamment, en plus de la législation sur la protection de l'environnement et celle sur l'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 de téléphonie mobile se développent et s'étendent de manière dynamique. Aujourd'hui en 2022, un grand nombre d'installations existantes sont mises à niveau pour être compatibles avec la 5G (« New Radio », système de téléphonie mobile de la 5ème génération). D'autres technologies suivront. 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'expliciter dans quels cas il est possible de renoncer à une procédure menant à une autorisation formelle.

Trois procédures possibles sont en principe considérées comme des procédures d'autorisation :

1. Une procédure d'autorisation ordinaire avec mise à l'enquête publique ; qui garantit le droit d'être entendu.
2. Une procédure d'autorisation simplifiée ; dans laquelle le droit d'être entendu est généralement garanti par une lettre personnelle adressée aux voisins.
3. Une procédure qui peut être prévue dans la loi cantonale comme une autre variante de la procédure d'autorisation simplifiée, sous la forme d'une procédure d'annonce ou de notification, dans laquelle, à l'expiration d'un délai, même sans réaction de l'autorité, le projet est considéré comme autorisé et peut être réalisé ; en d'autres termes, l'autorisation est automatiquement accordée à l'expiration du délai.

Au terme de toutes ces procédures, le projet est considéré comme étant autorisé. Les procédures décrites aux n° 2 et 3 nécessitent une base légale cantonale spécifique.
Dans ce document, le terme « autorisé » se rapporte à la procédure décrite au n° 1.

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.

Lors de demandes de permis de construire pour des installations de téléphonie mobile, les autorités en charge de délivrer les autorisations doivent examiner le respect des prescriptions légales. Les directives de l'ORNI sont déterminantes à cet égard. 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 prend 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 instrument augmente la marge de manœuvre des communes et conduit à une coopération concertée qui engage les parties. Concrètement, la portée 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.**

Gestion des adaptations apportées aux installations de téléphonie mobile

L'introduction de nouvelles technologies de téléphonie mobile et l'exploitation en parallèle de plusieurs technologies de téléphonie mobile (actuellement 2G, 3G, 4G et 5G) ont pour conséquence que les installations de téléphonie mobile doivent être adaptées en permanence.

I. Absence de modification au sens de l'ORNI

Seules les adaptations d'installations de téléphonie mobile énumérées à l'annexe 1, ch. 62, al. 5 ORNI sont considérées comme des « modifications » au sens de l'ORNI. En 2013, l'OFEV a publié à ce propos un « Complément à la Recommandation d'exécution de l'ORNI pour les stations de base pour téléphonie mobile »[1]. Si certains contenus de la fiche de données spécifiques au site sont modifiés, il y a lieu d'actualiser la fiche et de la remettre à l'autorité compétente selon les instructions cantonales.

II. Modification au sens de l'ORNI

Pour les adaptations d'installations de téléphonie mobile qui sont des modifications selon l'annexe 1, ch. 62, al. 5 ORNI, les opérateurs doivent actualiser la fiche de données spécifiques au site (art. 11 al. 1 ORNI) et la présenter à l'autorité responsable comme demande de permis de construire.

Modifications mineures (cas bagatelles)

Les modifications d'installations de téléphonie mobile mentionnées dans l'ORNI n'entraînent pas systématiquement une augmentation notable de l'intensité du champ électrique dans les lieux à usage sensible (LUS) alentours ni un accroissement de la distance maximale pour pouvoir former opposition. Aussi, pour les modifications au sens de l'ORNI telles que décrites dans les options 1 et 2 et à condition que les critères d'immissions suivants soient remplis, il est recommandé de les considérer comme des modifications mineures.

1. L'intensité du champ électrique n'augmente pas dans les 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 du champ électrique dans les autres LUS, qui étaient exposés à raison de moins de 50 % de la valeur limite de l'installation, augmente de moins de 0,5 V/m, dans le mode d'exploitation déterminant.

L'intensité du champ électrique de référence avant la modification mineure est celle de la dernière fiche de données spécifiques au site autorisée.

[1] Antennes adaptives : Complément du 23 février 2021 ; voir : https://bit.ly/3h3p7zY

Option 1:

- Remplacement d'une antenne conventionnelle par une autre antenne conventionnelle.
- « Transfert de puissance entre bandes de fréquence » portant sur plusieurs antennes conventionnelles de même azimut.
- Transferts de puissance entre des antennes conventionnelles et des antennes adaptatives ayant au maximum 7 sub arrays de même azimut.

Option 2:

En sus des modifications énumérées à l'option 1, les cantons sont libres de traiter certaines autres modifications comme des modifications mineures. Ces modifications peuvent générer de brèves augmentations de l'intensité des champs électriques, tout en respectant les valeurs limites et en maintenant pleinement la mise en œuvre du principe de prévention :

- Remplacement d'une antenne conventionnelle par une antenne adaptative.
- Remplacement d'une antenne adaptative par une autre antenne adaptative.
- Transferts de puissance entre des antennes conventionnelles et des antennes adaptatives de même azimut.

Procédure d'annonce

Afin d'éviter des frais administratifs disproportionnés, il est recommandé de traiter ces cas comme des modifications mineures et de renoncer à une procédure de permis de construire, respectivement de les accepter au travers d'une procédure d'annonce. Au cours de la procédure d'annonce, l'autorité vérifie préalablement que la modification prévue répond aux critères d'immissions mentionnés et aux autres charges mentionnées et que sa réalisation est admissible. La procédure d'annonce permet aux autorités de s'assurer qu'il s'agit bien d'une modification mineure.

Il appartient aux cantons de détailler le déroulement de la procédure d'annonce. Ils définissent notamment le délai de traitement de la demande ainsi que l'autorité compétente à cet effet. La modification mineure ne peut être réalisée qu'après l'obtention de l'accord de l'autorité, ou, en l'absence de réaction de l'autorité, après expiration du délai de traitement. En associant les opérateurs, les cantons peuvent également déterminer un délai de carence entre deux procédures d'annonce portant sur la même installation, même si celle-ci consiste en plusieurs groupes d'antennes.

Pour faciliter l'appréciation de la demande par l'autorité, chaque procédure d'annonce doit être accompagnée d'une déclaration selon annexe 1.

Si le droit cantonal prévoit une procédure d'annonce ou de notification en tant que procédure simplifiée d'autorisation de construire, les modifications mineures doivent, dans la mesure du possible, être autorisées selon cette procédure simplifiée.

Exceptionnellement, après consultation préalable de l'autorité compétente, il est possible de déroger à cette procédure si une antenne est défectueuse ou si une antenne initialement

autorisée n’est plus disponible sur le marché.

Preuve du respect des critères d’immissions

Par principe, dans une nouvelle fiche de données spécifiques au site, il faut apporter la preuve du respect des critères d’immissions exposés plus haut pour les LUS (lieux à utilisation sensible) figurant dans la dernière fiche de données spécifiques au site autorisée. Les constructions de nouveaux LUS et les transformations de LUS sont à prendre en compte, de même que les éventuels déplacements des points d’immissions maximales dpar rapport à la fiche de données spécifiques au site autorisée.

Dans l’’option 2, il faut appliquer un degré d’exigence accru à la preuve du respect des critères d’immissions. En plus de la façon de procéder décrite ci-dessus, l’opérateur doit établir la liste de tous les LUS où les immissions atteindront au moins 80% de la valeur limite de l’installation après sa modification et dans son mode d’exploitation déterminant. Pour tous ces LUS supplémentaires, les critères d’immissions doivent également être respectés.

L’annexe 2 présente des moyens de prouver que les critères d'immissions sont respectés.

Annexes :

A1: Déclaration de modification mineure (cas bagatelle)

A2: Preuve du respect des critères d’immissions