

# RECOMMANDATIONS

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

**CONCERNANT L'AUTORISATION DES INSTALLATIONS DE TÉLÉPHONIE MOBILE: MODÈLE DIT DE DIALOGUE ET MODIFICATIONS MINEURES (CAS BAGATELLES)**

(Recommandations en matière de téléphonie mobile)

Approuvées par l'assemblée plénière de la DTAP du 19 septembre 2024.

Entrées en vigueur au 1er octobre 2024.

## But des recommandations et situation de départ

Le but de ces recommandations est de soutenir les services concernés - notamment les services cantonaux et municipaux chargés du RNI et, en fin de compte, les communes - lors de l'examen de demandes d'autorisation d'installations de téléphonie mobile. Tout en respectant les différentes cultures d'exécution et situations de départ existant dans les cantons, il s'agit d'appliquer des critères aussi uniformes que possible pour une exécution efficace, qui décharge les autorités tout comme les opérateurs de téléphonie mobile.

La Confédération règle de manière définitive dans l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI) la protection contre les immissions et la limitation préventive des émissions de rayonnement de la téléphonie mobile. Dans le cadre de leurs compétences en matière de droit de la construction et de l'aménagement du territoire, les communes, et parfois les cantons, sont toutefois habilités à édicter - concernant les installations de téléphonie mobile - des prescriptions régissant les constructions et les zones, pour autant qu'il existe un intérêt sous l'angle de l'aménagement local. Dans ce contexte, en sus de la législation sur la protection de l'environnement et du droit de l'aménagement du territoire, il convient de respecter les prescriptions fédérales, notamment le droit des télécommunications, qui limitent clairement la marge de manœuvre en ce qui concerne la planification: le Tribunal fédéral s'est prononcé à maintes reprises sur cette marge de manœuvre. En principe, différents instruments sont envisageables à titre d'instruments de contrôle de la commune pour le choix de l'emplacement des stations de téléphonie mobile, l'un d'entre eux étant le modèle dit de dialogue. Celui-ci est recommandé.

La technologie de la téléphonie mobile continue de se développer et les réseaux qui y sont affectés sont constamment étendus. Actuellement, en l'an 2024, de nombreuses installations existantes font l'objet d'une extension avec la 5G («New Radio», technologie de téléphonie mobile de 5e génération) et des antennes adaptatives. D'autres technologies suivront. Certaines adaptations ne constituent pas des modifications au sens de l'ORNI. D'autres adaptations constituent certes des modifications au sens de l'ORNI, mais leur influence sur les immissions de rayonnement est insignifiante. La présente recommandation indique dans quels cas il y a moyen de renoncer à une procédure d'autorisation de construire. En principe, trois procédures sont considérées possibles à titre d'autorisation:

1. Une procédure ordinaire avec mise à l'enquête publique, où est garanti le droit d'être entendu.
2. Une procédure d'autorisation simplifiée, où le droit d'être entendu est usuellement 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 simplifiée, sous forme d'une procédure d'annonce ou de notification, dans laquelle, à l'expiration d'un délai et même sans réaction de l'autorité, le projet est réputé autorisé et peut être réalisé; autrement dit, l'autorisation est automatiquement accordée à l'expiration du délai.

4.

Dans les trois procédures, le projet est considéré comme autorisé. Pour les procédures 2 et 3, il faut une base dans la loi cantonale.

**Ci-après, on entend par «autorisé» ou «procédure d'autorisation» la procédure 1.**

## Modèle dit de dialogue

La Confédération a réglé de manière définitive dans l'ORNI, sur la base de la loi sur la protection de l'environnement, la protection contre le rayonnement non ionisant émis par les stations de téléphonie mobile. En d'autres termes, des modifications apportées par les cantons ou les communes aux prescriptions de protection ne sont pas autorisées. A l'intérieur des zones à bâtir, les installations de téléphonie mobile sont en principe conformes à la zone. Les prescriptions régissant la construction permettent de limiter les installations de téléphonie mobile dans des cas particuliers, mais non pas de les interdire par principe. Lors de demandes de permis de construire pour des installations de téléphonie mobile, les autorités chargées de délivrer les autorisations doivent vérifier si les installations en question respectent les prescriptions légales. Sont déterminantes à cet égard les réglementations de l'ORNI. Si les conditions légales sont remplies, le requérant a droit à l'octroi d'une autorisation. Au final, cela revient souvent à autoriser les installations de téléphonie mobile dans toute la zone d'habitation si les valeurs limites de l'ORNI sont respectées.

Cela ne signifie pas pour autant que les cantons et les communes n'auraient pas la possibilité d'exercer une influence sur les emplacements des stations de téléphonie mobile. Le Tribunal fédéral a fixé le cadre; par exemple, les arrêts Günsberg (ATF 133 II 321) et plus récemment Urtenen-Schönbühl (ATF 138 II 173) ainsi que Hinwil (arrêt 1C\_51/2012 du 21 mai 2012) montrent la voie. Une planification négative (également sous la forme du modèle en cascade) et une évaluation du site prescrite par la loi sont envisageables. Les réglementations ou planifications communales doivent alors tenir compte des intérêts d'une desserte en téléphonie mobile de qualité et d'une concurrence efficace entre les opérateurs. Les possibilités de planification sont ainsi souvent tellement restreintes qu'une telle solution n'est pas judicieuse: la mise en œuvre d'une planification peut s'avérer problématique en droit comme en fait. Les expériences faites à ce jour ont montré que le modèle dit de dialogue (ou, en l'absence d'un tel modèle, une collaboration au cas par cas) est à recommander.

Une collaboration constructive entre les communes et les opérateurs est pertinente et importante. Elle peut se faire de manière informelle. Mais il est aussi concevable de conclure des accords formels où les parties s'engagent mutuellement. Les opérateurs ont pris conscience des changements intervenus dans le processus de planification et d'acquisition des stations de téléphonie mobile et se montrent prêts à conclure des accords. Ils ont développé un modèle dit de dialogue pour l'évaluation des sites de stations de téléphonie mobile.

Pour les communes, il est important d'être informées suffisamment tôt à propos des sites afin de pouvoir intervenir dans des situations délicates. Le modèle dit de dialogue permet de surcroît aux autorités communales en charge des autorisations de construire de déterminer sous certaines conditions le lieu de construction, ce dans le cadre d'une pesée globale des intérêts.

Grâce à cet instrument, le moyen d'influence des communes est accru et le chemin passe par une collaboration convenue, assortie d'un effet obligatoire. La portée et le contenu du modèle dit de dialogue sont concrétisés comme suit:

### **Information**

- Les opérateurs informent chaque année la commune de l'état actuel de la planification du réseau à long terme (cercles de recherche pour de nouveaux sites, transformations/extensions possibles de sites existants) et, le plus tôt possible, de la planification à court terme.

### **Evaluation du site**

- Pour les nouveaux sites à construire, les opérateurs désignent, à la demande de la commune, les surfaces dans un rayon de 200 m où pourrait également être assurée, à la place du site prévu, une bonne couverture radio (cercle de recherche pour les sites alternatifs).
- Les communes examinent, évaluent et désignent des sites alternatifs possibles dans le cercle de recherche désigné, en justifiant leur choix à l'attention des opérateurs.
- Les opérateurs examinent la faisabilité technique et économique des sites alternatifs désignés par les communes.

### **Décision concernant le site**

- La décision d'implantation est prise d'un commun accord entre les opérateurs et la commune.
- Si, sur la base de l'évaluation du site, plusieurs sites équivalents sont disponibles, les communes peuvent désigner le site qu'elles jugent optimal de leur point de vue.
- Dans la mesure où les communes désignent un «meilleur emplacement», les opérateurs renoncent à l'emplacement initialement prévu et déposent une demande de permis de construire modifiée en conséquence.

### **Délais et co-utilisation**

- Lorsque la planification détaillée est disponible, les opérateurs informent les communes par écrit de l'emplacement prévu. A partir de ce moment, la commune dispose de six semaines pour désigner des sites alternatifs.
- Les opérateurs s'engagent à utiliser des sites de concurrents dans la mesure où cela s'avère techniquement judicieux et économiquement réalisable.

Le canton de Lucerne et les opérateurs ont signé un tel accord en 2008 déjà, qui a été approuvé par l'association des communes lucernoises. Les cantons d'Argovie, de Zoug et d'autres ont également signé un tel accord avec les opérateurs de téléphonie mobile, auquel les communes peuvent se rallier. **La DTAP recommande de miser sur le modèle dit de dialogue plutôt que sur des solutions de planification.**

## **Gestion des adaptations des stations de téléphonie mobile**

En téléphonie mobile, l'introduction de nouvelles technologies et l'exploitation parallèle de différentes technologies (jusqu'à présent 2G, 3G, 4G et 5G) ont pour effet que les installations existantes doivent être adaptées en permanence.

### **I. Pas de modification au sens de l'ORNI**

Toute adaptation d'une installation de téléphonie mobile n'est pas réputée modification au sens de l'ORNI, mais seulement les cas selon l'annexe 1 ch. 62 al. 5 ORNI. L'OFEV a publié en 2013 un "complément à la Recommandation d'exécution de l'ORNI pour les stations de base pour téléphonie mobile"<sup>1</sup>. Dans la mesure où le contenu de la fiche de données spécifique au site est modifié, celle-ci doit être actualisée et remise à l'autorité compétente, conformément aux prescriptions cantonales.

### **II. Modification au sens de l'ORNI**

S'agissant des adaptations qui, selon l'annexe 1 ch. 62 al. 5 ORNI, sont considérées comme des modifications, les opérateurs doivent établir une nouvelle fiche de données spécifique au site (art. 11 al. 1 ORNI) et la soumettre en principe à l'autorité compétente sous forme de demande de permis de construire.

#### **Modifications mineures**

Les modifications au sens de l'ORNI n'entraînent pas toujours une augmentation notable de l'intensité de champ électrique dans les lieux à utilisation sensible (LUS) environnants ou un allongement de la distance maximale fondant droit de former opposition. Pour ces cas, il est recommandé de considérer comme modifications mineures au sens de l'ORNI les modifications décrites dans les options 1 et 2 si les critères d'immissions suivants sont remplis:

1. Dans les LUS où la valeur limite de l'installation était déjà épuisée à plus de 50% dans le mode d'exploitation déterminant avant la modification, les intensités de champ électrique nouvellement calculées n'augmentent pas dans le mode d'exploitation déterminant.

---

<sup>1</sup> Antennes adaptatives: complément du 23 février 2022; sous: <https://bit.ly/33CzLdX>

2. Dans les autres LUS, où la valeur limite de l'installation n'était pas épuisée à plus de 50% dans le mode d'exploitation déterminant avant la modification, les intensités de champ électrique nouvellement calculées augmentent de moins de 0,5 V/m dans le mode d'exploitation déterminant.

Les intensités de champ électrique déterminantes avant la modification mineure sont toujours celles figurant sur la dernière fiche de données spécifique au site autorisée.

#### Option 1:

- Remplacement d'une antenne conventionnelle par une autre antenne conventionnelle
- Remplacement d'une antenne adaptative par une autre antenne adaptative sans augmentation du nombre de sub arrays
- Décalage de puissance entre les bandes de fréquences et entre les antennes conventionnelles de même azimut
- Décalages de puissance entre les antennes conventionnelles et les antennes adaptatives avec un maximum de 7 sub arrays et même azimut

#### Option 2:

En sus des modifications mentionnées dans l'option 1, les cantons sont libres de traiter également comme modification mineure le remplacement d'une antenne conventionnelle par une antenne adaptative. Cette modification peut avoir pour effet que, par rapport à l'option 1, davantage de LUS sont concernés par une augmentation de l'intensité de champ électrique dans le cadre des critères d'immissions à respecter:

- Remplacement d'une antenne conventionnelle par une antenne adaptative

## **Procédure d'annonce**

Afin d'éviter des charges administratives disproportionnées, il est recommandé, en cas de modification mineure, de renoncer à une procédure de permis de construire ou d'accepter la modification dans le cadre d'une procédure d'annonce. Dans le contexte de celle-ci, l'autorité vérifie au préalable si la modification prévue répond aux critères d'immissions et aux charges mentionnés et si la modification peut être réalisée. La procédure d'annonce permet également à l'autorité de vérifier si la modification est effectivement une modification mineure.

Il incombe aux cantons d'organiser la procédure d'annonce. Ils désignent notamment le délai de traitement ainsi que l'autorité à laquelle les documents nécessaires doivent être remis. La réalisation de la modification mineure ne peut être mise en œuvre qu'après accord de l'autorité ou, à défaut de réaction de l'autorité, après expiration du délai de traitement. Le canton peut par ailleurs fixer, avec la participation des opérateurs, un délai d'attente entre deux procédures d'annonce concernant la même installation, même si celle-ci se compose de plus d'une station.

Afin de permettre à l'autorité compétente d'avoir rapidement une vue d'ensemble, une déclaration selon l'annexe 1 doit également être jointe à chaque procédure d'annonce.

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 accord préalable avec l'autorité compétente, il est possible de déroger à la procédure décrite si une antenne est défectueuse ou si une antenne initialement autorisée n'est plus disponible.

## **Preuve du respect des critères d'immissions**

En principe, une nouvelle fiche de données spécifiques au site doit apporter la preuve que les critères d'immissions susmentionnés sont remplis pour les LUS figurant sur la dernière fiche de données spécifiques au site approuvée. Il faut également tenir compte des transformations ou des nouvelles constructions de LUS, ainsi que des éventuels déplacements des points de calcul des intensités de champ maximales par rapport à la fiche de données spécifiques au site autorisée.

En cas d'application de l'option 2, la preuve du respect des critères d'immissions doit être soumise à de plus hautes exigences. En sus de la procédure décrite ci-dessus, on indiquera tous les LUS dans lesquels la valeur limite de l'installation est atteinte au moins à 80% après la modification dans le mode d'exploitation déterminant. Les critères d'immissions doivent également être remplis dans ces LUS supplémentaires.

Dans l'annexe 2 figurent des moyens de prouver le respect des critères de nuisance.

**Annexes:**

A1: Déclaration de modification mineure

A2: Preuves de conformité aux critères de nuisance