

## **Marge de manœuvre des communes en matière d'aménagement des installations de téléphonie mobile à l'intérieur de la zone à bâtir**

### **Jurisprudence du Tribunal fédéral au sujet de la marge de manœuvre en matière d'aménagement**

Dans le domaine du rayonnement non ionisant, la protection contre les immissions est réglementée dans l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI). Toutefois, une commune dispose de certains moyens afin d'influer sur le choix de l'emplacement d'installations de téléphonie mobile par le biais des dispositions relatives à la construction et à l'affectation des zones. Par contre, sont prohibées toutes dispositions communales relevant de la construction et de la planification qui seraient destinées à protéger la population des rayonnements non ionisants. De plus, les dispositions communales doivent prendre en compte l'intérêt public à une couverture de téléphonie mobile de qualité et d'une concurrence équilibrée entre les différents opérateurs. Si les objectifs de la législation sur les télécommunications sont respectés, des dispositions réglant l'emplacement des antennes qui servent d'autres intérêts que ceux de la protection de l'environnement, comme le maintien du caractère ou de la qualité de vie d'un quartier, sont en principe possibles. En règle générale, il s'agira d'une planification négative du territoire, c'est-à-dire de dispositions excluant en principe l'implantation d'antennes de téléphonie mobile dans certaines zones. Une planification positive du territoire qui désigne certaines zones pour l'installation d'antennes est également possible pour autant que les emplacements définis soient particulièrement bien adaptés et offrent une desserte suffisante pour tous les opérateurs de téléphonie mobile. Ces procédés ne sont cependant possibles que s'il existe une base légale dans le droit communal ou cantonal<sup>1</sup>.

Dans un récent arrêt<sup>2</sup> concernant une disposition communale qui visait à interdire des antennes aux abords de terrains de sport et de places de jeux pour les enfants, situés dans les zones de constructions et d'installations publiques, le Tribunal fédéral a précisé cette marge de manœuvre en matière d'aménagement : les antennes de téléphonie mobile peuvent influencer négativement sur la vente ou la location de bien-fonds et d'appartements. Le Tribunal fédéral est d'avis que ces effets psychologiques, appelés aussi immissions immatérielles, peuvent être réduits par des prescriptions d'aménagement du territoire et du droit de la construction. Toutefois, des dispositions restrictives en matière d'aménagement d'installations de téléphonie mobile ne doivent, en règle générale, pas se limiter à certaines portions du territoire communal comme c'était le cas dans l'arrêt incriminé (certains terrains

---

<sup>1</sup> Ce développement est tiré de l'ATF 133 II 64 du 10.01.2007 (Zermatt).

<sup>2</sup> ATF 133 II 321 du 17.08.2007 (Günsberg)

de sport de places de jeux pour les enfants). Elles doivent en effet reposer sur un aménagement du territoire apprécié dans son ensemble et une pesée globale des intérêts et, en particulier, garantir une bonne desserte des télécommunications comme l'exige la législation fédérale sur les télécommunications.

Dans un autre arrêt<sup>3</sup>, outre les concepts de planification négative et positive déjà évoqués, le Tribunal fédéral esquisse une solution possible pour les communes : une disposition expresse sur la police des constructions peut soumettre toute autorisation de construire destinée à l'installation d'antennes de téléphonie mobile dans les zones à bâtir à une préalable pesée globale des intérêts, laquelle oblige justement d'examiner d'autres emplacements possibles. Jusqu'ici, on présumait qu'une telle pesée des intérêts ne pouvait être exigée qu'en dehors des zones à bâtir. Cependant, un tel procédé nécessite également une base légale. C'est pourquoi, une commune doit, le cas échéant, adapter voire compléter son règlement sur les constructions et l'aménagement.

## **Evaluation des diverses possibilités**

### **Planification positive**

L'objectif d'une planification positive est de déterminer les emplacements et zones propices à l'installation d'antennes du point de vue de l'aménagement du territoire, afin d'autoriser l'implantation d'antennes dans ces emplacements uniquement et de les interdire dans le reste du milieu bâti. La mise en œuvre de cette possibilité d'aménagement est très complexe d'un point de vue pratique. Tout d'abord, la réalisation d'une planification positive demande un travail considérable et nécessite d'importantes connaissances techniques. De plus, le secteur des antennes de téléphonie mobile connaît une évolution très rapide (notamment en raison des nouvelles technologies). Outre l'aspect coûteux de l'entreprise, on court encore le risque de devoir constamment adapter la planification.

### **Planification négative**

Même si la mise en œuvre est de moindre importance, le même scénario est quasiment applicable dans une planification négative. Celle-ci permet de définir, dans le plan d'affectation, les secteurs où l'installation d'antennes n'est pas autorisée. Il convient toutefois de ne pas sous-estimer l'investissement à consentir. Par ailleurs, la décision d'inclure tel ou tel secteur dans la planification négative est d'un point de vue politique très délicate. Il existe également une inadéquation entre la rigidité de l'établissement d'un plan d'affectation et la dynamique qui caractérise la planification du réseau des opérateurs de téléphonie mobile. La réglementation en cascade, qui consiste à hiérarchiser les différents types de zones et à privilégier certains d'entre eux en matière d'implantation d'antennes, constitue aussi une

---

<sup>3</sup> ATF 133 II 353 du 03.09.2007 (Wil SG)

variante de planification négative. Cette pratique permet aux communes d'influer sur le choix de l'emplacement d'une nouvelle antenne de téléphonie mobile et de veiller, par exemple, à ce que l'implantation d'une installation à l'intérieur d'une zone d'habitation soit envisagée uniquement si l'approvisionnement du périmètre à couvrir ne peut être assuré par aucun autre emplacement situé en zone industrielle ou artisanale. Même si, contrairement à la planification négative, ce ne sont pas les emplacements interdits qui sont déterminés, l'objectif poursuivi est de vouer à l'implantation d'une antenne de téléphonie mobile des régions désignées comme indisponibles, uniquement dans les cas où le mandat public de desserte des télécommunications ne peut être garanti autrement. Le projet de modifications du plan directeur 2008 du canton de Zoug comporte d'ailleurs une telle réglementation (cf. références ci-après).

### **Disposition communale concernant la pesée des intérêts**

Il nous paraît intéressant de mettre en exergue la solution proposée une première fois par le Tribunal fédéral dans son arrêt concernant la ville de Wil qui consiste en une disposition communale faisant dépendre l'installation d'une antenne de téléphonie mobile à l'intérieur de la zone à bâtir d'une pesée des intérêts et d'un examen des variantes. Cette approche offre l'avantage de ne nécessiter aucune planification coûteuse. L'élaboration de telles dispositions légales n'est cependant pas si anodine. VLP-ASPAN offre volontiers son soutien aux communes membres qui souhaitent entreprendre cette démarche.

### **Acte législatif d'une zone réservée**

Les zones réservées sont un moyen de garantir un aménagement futur (art. 27 LAT). Pour édicter une telle zone réservée dans des territoires exactement délimités, il est nécessaire de disposer de projets d'aménagement plus ou moins définis et motivés. En général, la simple présentation d'une déclaration d'intention de la collectivité responsable suffit, dans laquelle la volonté de modifier le plan est exprimée de façon succincte et claire. Une zone réservée doit tenir compte des prescriptions du droit fédéral supérieur (en l'occurrence celles du droit fédéral sur l'environnement et les télécommunications) et être limitée dans le temps. D'un point de vue spatial, une zone réservée ne peut être étendue aussi loin que l'aménagement futur l'exige. Par conséquent, selon le principe de proportionnalité, une zone réservée qui s'étend sur l'ensemble du territoire communal est en règle générale difficile à légitimer. Par ex. une zone réservée n'est pas conforme au principe de proportionnalité lorsqu'elle couvre l'essentiel de la zone à bâtir d'une commune et interdit de façon certes provisoire mais générale de construire « des antennes extérieures ayant leur propre support »<sup>4</sup>. Dans d'autres cas, une zone réservée s'étendant sur l'ensemble d'une zone à

---

<sup>4</sup> Décision du Tribunal administratif de Lucerne du 25.11.2003, dans URP/DEP 2004 144.

bâtir communale reste envisageable. Par exemple, si l'institution d'une zone réservée tend à assurer la mise en œuvre d'une réglementation en cascade (cf. explications ci-dessus), elle peut s'étendre sur l'intégralité du territoire communal sans être considérée comme disproportionnée. En effet, étant donné que la zone réservée ne restreint l'application du droit en vigueur que dans la mesure où elle empêche les projets qui menacent la planification projetée, l'implantation d'antennes n'est pas rendue totalement impossible. En fin de compte, sera décisive la question de savoir si la planification à garantir s'inscrit dans le cadre de la marge de manœuvre des communes citée plus haut et ne déroge pas au droit fédéral, et si l'extension de la zone réservée sur l'ensemble du territoire communal est vraiment nécessaire. Aucune généralité ne s'applique ici : la validité d'une zone réservée doit être évaluée au cas par cas.

## Références

Un guide sera publié cette année encore (en automne) à l'intention des communes sous le titre « Standortsteuerung und Baubewilligungsverfahren für Mobilfunkanlagen – ein Leitfadens » (Guide pour la gestion des emplacements et la procédure d'autorisation de construire des antennes de téléphonie mobile). Auteur : Ernst Basler + Partner AG / Editeur : Office fédéral de l'environnement OFEV, Office fédéral de la communication OFCOM, Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP, Union des villes suisses UVS, Association des communes suisses

Le service AWEL (Abfall, Wasser, Energie und Luft) de la direction des travaux publics du canton de Zurich a publié sur son site Internet ([www.awel.zh.ch](http://www.awel.zh.ch), département Lufthygiene, sous Elektrosmog) un document de travail, rédigé en allemand, intitulé « Bewilligung und Standortsteuerung von Mobilfunkanlagen » (Autorisation et gestion de l'emplacement des antennes de téléphonie mobile), auteur : Dr. Benjamin Wittwer, de même qu'un aide-mémoire du même nom à l'intention des communes zurichoises.

Le projet de modifications du plan directeur 2008 du canton de Zoug comporte une réglementation en cascade pour les antennes de téléphonie mobile. Ce règlement peut être consulté sur le site internet de la direction des travaux du canton de Zoug (Amt für Raumplanung) par le biais du lien suivant :

<http://www.zug.ch/behoerden/baudirektion/amt-fur-raumplanung/aktuell/raumplanerischer-bericht-februar-2008-2/>