

LE PETIT GUIDE VERT

DE L'OPPOSITION

AUX ANTENNES DE TÉLÉPHONIE MOBILE
(NOTAMMENT ANTENNES 5G)

SOMMAIRE

- A. **Contexte**
- B. **Les procédures de permis de construire**
- C. **Marge de manoeuvre des communes et motifs pour refuser un permis**
 - 1) Mesures de planification pour la zone à bâtir
 - 2) Esthétique des bâtiments et intégration
 - 3) Protection du patrimoine bâti
 - 4) Respect des normes environnementales et principe de précaution
 - 5) Conséquences d'un refus de permis
- D. **Oppositions par les particuliers**
 - 1) Qui peut faire opposition et comment ?
 - 2) Motifs à soulever dans son opposition
- E. **Synthèse**

A. CONTEXTE

En 2018, les opérateurs de téléphonie mobile ont annoncé le déploiement de nouvelles antennes sur le territoire suisse et vaudois en particulier. Ces antennes sont destinées notamment à assurer le développement de la technologie dite « 5G », laquelle devrait permettre d'accélérer le transfert de données (très haut débit) de et vers les appareils connectés, portables, tablettes, mais aussi voitures autonomes, drones, appareils ménagers intelligents, etc.

Le développement de cette technologie est considéré comme un risque sanitaire par de nombreux scientifiques. Dans un appel datant de fin 2017 déjà, plus de 180 scientifiques et médecins de 36 pays mettaient en garde contre les risques de la 5G, qui pourrait conduire à une augmentation significative de l'exposition des personnes aux radiations électromagnétiques. L'Office fédéral de l'environnement a diligenté en septembre 2018 une étude pour étudier les risques de l'instauration de la 5G sur le territoire suisses. Les résultats de cette étude seront rendus publics dans le courant de l'été 2019.

Un autre problème est le manque total de planification et de coordination de l'implantation des antennes. Leur développement sur le territoire se fait de façon totalement anarchique et désordonnée, les opérateurs de téléphonie se livrant une féroce concurrence.

Plusieurs voix se sont élevées pour réclamer un moratoire sur le déploiement

des antennes et le développement de cette technologie sur le territoire. Les Verts vaudois ont été les premiers à demander publiquement un tel moratoire, estimant que le principe de précaution devait primer et que les risques pour la santé et l'environnement devaient être examinés de façon approfondie. D'autres ont suivi, comme le PDC genevois ou encore d'autres élu-e-s communaux ou municipaux de divers partis.

Concrètement, les procédures de permis de construire sont déjà ouvertes pour certains projets d'antennes. Le présent guide vise à fournir un maximum d'informations à toutes les personnes souhaitant s'opposer à un projet d'antenne à proximité de leur domicile ou aux Municipalités des communes concernées s'interrogeant sur les possibilités de refuser la délivrance d'un permis.

Les quelques références de jurisprudence citées dans ce document sont accessibles en ligne (pour le Tribunal fédéral <https://www.bger.ch/fr/index/jurisdiction.htm> ou pour le Tribunal cantonal www.jurisprudence.vd.ch) et constituent des lectures utiles pour toute personne intéressée. Les références des arrêts du Tribunal fédéral sont abrégées ATF ; les arrêts du Tribunal cantonal sont référencés ainsi : AC.2017.0167 du 4.9.2018.

B. LES PROCÉDURES DE PERMIS DE CONSTRUIRE

Les communes sont compétentes pour délivrer à un opérateur l'autorisation de construire une antenne en zone à bâtir, sous réserve du préavis cantonal (Direction générale de l'environnement) portant sur la question du rayonnement non-ionisant. Hors de la zone à bâtir, c'est l'Etat qui est compétent. Dans le canton de Vaud, la procédure de permis de construire est régie par la Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC).

Toute demande de permis de construire doit obligatoirement faire l'objet d'une enquête publique de trente jours. Durant ce délai de trente jours, on peut aller consulter les documents de la demande de permis au greffe de la commune concernée, souvent aussi sur le site internet de la commune. Ce délai de trente jours est également le délai (non-prolongeable) dans lequel les citoyen-ne-s concerné-e-s peuvent faire opposition (voir ci-dessous).

Une fois l'enquête publique terminée, la commune concernée doit décider de délivrer le permis ou de le refuser. Si elle le délivre, elle doit lever simultanément les éventuelles oppositions déposées, ce qui ouvre aux opposant-e-s une voie de recours. Si le permis est refusé, l'opérateur de téléphonie mobile dispose de la même voie de recours, devant le Tribunal cantonal (Cour de droit administratif et public), puis en dernière instance devant le Tribunal fédéral. Devant le Tribunal cantonal, un recours d'opposant-e-s est en principe assorti de l'effet suspensif, ce qui signifie que les travaux de construction de l'antenne ne peuvent pas débiter avant le jugement définitif du Tribunal.

Pour faire un suivi des enquêtes publiques à proximité de son domicile, il existe la possibilité de se créer gratuitement une alerte mail par le système vaudois InfoCamac (<https://www.vd.ch/themes/territoire-et-construction/permis-de-construire/consulter-les-avis-de-mise-a-lenquete/abonnement/>). On peut soit indiquer la commune de son choix soit indiquer une adresse précise. Dans le premier cas, on recevra un mail d'alerte chaque fois qu'une enquête publique sera ouverte dans la commune concernée ; dans le second cas, on recevra une alerte chaque fois qu'une enquête publique est ouverte dans un périmètre de 2 km autour de l'adresse spécifiée. Cet instrument vaut pour toutes les enquêtes publiques et n'est malheureusement pas ciblé sur les antennes de téléphonie mobile.

C. MARGE DE MANOEUVRE DES COMMUNES ET MOTIFS POUR REFUSER UN PERMIS

Les communes sont formellement compétentes pour délivrer les autorisations de construire des antennes de téléphonie mobile. Elles peuvent soit délivrer le permis, ce qui ouvre une voie de recours pour les opposant-es, soit le refuser, ce qui ouvre une voie de recours à l'opérateur ayant sollicité le permis.

On entend souvent dire que les communes n'ont aucune marge de manoeuvre en ce qui concerne la délivrance des permis pour les antennes, la matière étant régie par le droit fédéral. Cela n'est pas exact.

Ce qui est correct, c'est que les tribunaux ont à ce jour reconnu (pour la 3G et la 4G) qu'il existe une obligation de couverture incombant à l'opérateur en vertu du droit fédéral des télécommunications. Ce devoir de couverture ne saurait être entravé de manière trop importante par l'application des dispositions communales (cf. ATF 141 II 245, consid. 7). Cela ne signifie pas pour autant que les communes ne peuvent rien faire, au contraire. Les communes sont autorisées à poser toute une série de restrictions à l'implantation d'antennes dans leurs zones à bâtir.

1) MESURES DE PLANIFICATION POUR LA ZONE À BÂTIR

Les communes sont tout d'abord autorisées à effectuer des planifications pour éviter le développement d'antennes sur leur territoire. On distingue trois sorte de planifications qui sont admises dans la jurisprudence (ATF 138 II 173, consid. 6). Ces planifications peuvent concrètement se faire dans le plan général d'affectation, dans les plans partiels d'affectation ou les plans de quartier ou encore dans un règlement communal (par exemple le règlement communal sur la police des constructions ou le règlement accompagnant le PGA ou un PPA).

- Planification négative : la commune peut délimiter des zones où l'implantation d'antennes est bannie (par exemple près

des écoles, des établissements médico-sociaux, des lieux d'habitation, etc.).

- Planification positive : la commune peut délimiter des zones où les antennes doivent impérativement être installées, à l'exclusion des autres zones de la commune (par exemple, dans les zones industrielles, dans les zones d'activités économiques, etc.).
- Planification en cascade : la commune peut indiquer que les antennes devront en priorité être installées dans tel type de zone (par exemple zones industrielles), seulement en cas de besoin dans des zones mixtes et uniquement en

dernier recours dans les zones sensibles (par exemple habitations).

De telles planifications permettent d'exiger de la part de l'opérateur la démonstration que l'implantation choisie est justifiée. Cela représente donc un excellent moyen d'éviter le développement anarchique des antennes sur le territoire communal. On

ne peut que conseiller aux communes qui ne l'ont pas déjà fait de lancer rapidement une démarche de planification pour anticiper les demandes des opérateurs liées à la 5G et disposer d'arguments pour refuser les implantations choisies par les opérateurs.

2) ESTHÉTIQUE DES BÂTIMENTS ET INTÉGRATION

Les communes peuvent aussi prévoir dans leur réglementation communale des restrictions à l'implantation d'antennes liées à des considérations d'intégration ou d'esthétique (cf. ATF 1C_49/2015 du 9.12.2015, consid. 3.3). Dans l'approche suivie par les tribunaux à ce jour, ces restrictions peuvent légitimer un refus de permis mais doivent être bien formulées dans la réglementation communale et ne sauraient mettre en péril entièrement le devoir de couverture qui découle du droit fédéral.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'autorité communale peut aussi se fonder sur le droit cantonal, en particulier l'art. 86 LATC (clause générale d'esthétique), pour refuser un permis. L'application de la clause d'esthétique doit toutefois respecter le principe de proportionnalité et se fonder sur des arguments bien étayés (cf. par exemple ATF 1C_340/2015 du 16.3.2016, consid. 6.1.1).

3) PROTECTION DU PATRIMOINE BÂTI

La protection du patrimoine peut être invoquée pour refuser la délivrance d'un permis pour une antenne. Chaque situation étant différente, il faut procéder à une pesée des intérêts pour démontrer que l'implantation de l'antenne porte atteinte à la protection d'un site particulier, d'un bâtiment, etc. Comme l'implantation d'antennes de téléphonie est considérée comme une tâche fédérale, le droit fédéral

de la protection de la nature et du patrimoine doit être respecté. On doit par exemple examiner, pour une antenne prévue dans un site ISOS (Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse), si cela ne menace pas la protection du site (ATF 1C_347/2016 du 5.9.2017, consid. 3 ; ATF 1C_49/2015 du 9.12.2015, consid. 3.4).

4) RESPECT DES NORMES ENVIRONNEMENTALES ET PRINCIPE DE PRÉCAUTION

Le respect des normes en matière de rayonnement non-ionisant est une condition incontournable pour qu'une antenne de téléphonie mobile soit autorisée. Au sens de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), une nouvelle antenne est une installation fixe qui doit être aménagée et exploitée de telle manière que les valeurs limites d'immissions (quantité totale des rayonnements dans le lieu considéré) soient respectées. Ces valeurs limites se trouvent dans l'Ordonnance sur le rayonnement non-ionisant (ORNI) et ses annexes.

Le respect des valeurs limites d'immissions sera influencé par le rayonnement déjà présent sur le lieu de l'antenne projetée (nuisances existantes). S'il y a initialement peu de rayonnements sur le site considéré, il sera plus aisé pour l'opérateur de démontrer que les valeurs limites sont respectées. Ainsi, pour éviter le déploiement d'antennes dans des secteurs peu touchés par les rayonnements non ionisants, il y a une seconde condition à respecter : il s'agit de la limite dite préventive, fixée indépendamment des nuisances existantes, laquelle est régie par l'Annexe 1 de l'ORNI.

A ce jour, le Tribunal fédéral considère que les différentes valeurs contenues dans l'ORNI sont, en l'état des connaissances scientifiques, conformes aux exigences de la LPE, notamment au principe de prévention (cf. TF 1C_431/2010 du 15.10.2010, consid. 6). Le Tribunal

examine toutefois régulièrement cette question lorsque de nouvelles études lui sont présentées dans le cadre d'un litige (cf. par exemple ATF 1C_286/2014 du 2.12.2014).

Dans le contexte du déploiement des antennes 5G, la Confédération elle-même a confié à un groupe d'experts le soin d'en examiner les risques pour l'environnement. Ainsi, il paraît pertinent de retenir que les normes actuelles de l'ORNI ne sont pas adaptées aux antennes 5G et à leur prolifération. Il faut également noter qu'il n'existe pas encore de protocole de mesure des rayonnements (respect de l'ORNI) pour les antennes 5G de type dynamique, ce qui a conduit certains cantons, dont le canton de Vaud, à bloquer les demandes de permis de construire y relatives tant que la Confédération n'aura pas publié l'aide à l'exécution y relative, annoncée pour la deuxième partie de l'année 2019.

En conséquence, même si le Tribunal fédéral n'a pas encore eu à trancher cette question, il est juridiquement soutenable de s'opposer à une antenne de téléphone mobile 5G en invoquant le fait qu'il n'est pas avéré que les normes ORNI sont suffisantes. Le principe de précaution (à distinguer du principe de prévention des atteintes mentionnées plus haut) commande de ne pas considérer l'absence de certitudes comme une justification suffisante pour renoncer à prévenir un risque de dommages à l'environnement. Ce principe est

consacré par notre ordre juridique, implicitement à l'article 74 alinéa 2 de la Constitution fédérale, et a été

reconnu à plusieurs reprises par le Tribunal fédéral (voir par exemple ATF 132 II 305, consid. 4.3).

5) CONSÉQUENCES D'UN REFUS DE PERMIS

Si de nombreuses communes refusent les permis de construire pour les antennes de téléphonie 5G, cela contraindra les opérateurs à engager des procédures de recours dans tout le pays. On peut gager que les opérateurs ne pourront pas décernement former des recours simultanément pour les centaines d'antennes projetées sur le territoire suisse et qui seraient refusées par les autorités

communales. Cela pourrait donc utilement freiner le développement des antennes, grâce à l'effet de nombre des refus. Une commune qui prend un telle décision doit toutefois bien préparer son argumentation à l'aide des éléments ci-dessus, car si sa décision est annulée sur recours, cela peut lui causer quelques frais (frais judiciaires et indemnité de dépens pour l'opérateur).

D. OPPOSITIONS PAR LES PARTICULIERS

1) QUI PEUT FAIRE OPPOSITION ET COMMENT?

Quiconque peut faire opposition à une demande de permis d'installer une antenne de téléphonie mobile. Pour la phase de l'opposition, il n'est même pas nécessaire d'habiter à proximité de l'antenne projetée. Il est toutefois indispensable, s'il est prévu de poursuivre la procédure plus loin (recours contre le permis délivré par la commune le cas échéant), qu'un-e opposant-e au moins ait la qualité pour recourir devant la justice. Pour pouvoir former un recours, il faut avoir formé une opposition dans le délai. Cette qualité pour recourir est uniquement reconnue aux personnes habitant à proximité de l'antenne projetée (ATF 1C_347/2016 du 5.9.2017, consid. 1.1), c'est-à-dire aux voisin-e-s immédiat-e-s ou aux personnes habitant réellement à quelques mètres ou dizaines de mètres du projet.

Quand il y a une opposition déposée par de nombreuses personnes

(opposition collective), il est donc primordial qu'il y ait au moins un-e voisin-e parmi les opposant-e-s, sous peine de ne pas pouvoir poursuivre la procédure en justice dans l'hypothèse où la commune autorise l'antenne. En cas d'opposition collective, il est également utile de désigner un-e représentant-e du collectif, sans quoi c'est souvent le premier signataire qui recevra les courriers pour tout le groupe (art. 109 al. 5 LATC).

L'opposition doit être formulée par écrit (courrier) dans le délai de l'enquête publique (art. 109 LATC). Pour prouver que l'envoi a été fait dans le délai, il est conseillé d'en faire un courrier recommandé. Le courrier d'opposition doit être adressé à la Municipalité concernée et indiquer les motifs principaux d'opposition. La procédure d'opposition est gratuite, à l'inverse de la procédure de recours qui peut engendrer des frais.

2) MOTIFS À SOULEVER DANS SON OPPOSITION

Tous les motifs d'opposition exposés plus haut peuvent être indiqués dans le courrier d'opposition (violation de la planification communale, non-respect de la réglementation communale ou cantonale sur l'esthétique ou l'intégration, violation des normes en matière de protection du patrimoine bâti, violation de la législation environnementale et du principe de précaution, etc.).

Il faut toutefois essayer autant que possible de présenter ses arguments de façon étayée pour convaincre la Municipalité compétente de refuser le permis dans le cas particulier.

Comme exposé plus haut, l'autorité compétente dépend de la zone où l'implantation de l'antenne est projetée. S'il y a un doute, il peut être

pertinent de soulever ce grief dans son opposition. Un permis communal pour une antenne a par exemple été annulé au motif qu'il s'agissait

d'une zone non-constructible et que le canton aurait donc été compétent pour délivrer le permis (AC.2018.0322 du 29.1.2019).

E. SYNTHÈSE

POUR LES COMMUNES

Contrairement à ce que l'on entend parfois, les communes ont une certaine marge de manoeuvre pour refuser de délivrer un permis pour une antenne de téléphonie mobile. On peut conseiller aux communes d'adopter dans leurs règlements des dispositions spécifiques concernant les antennes de téléphonie mobile ; de même, les communes peuvent adopter des mesures de planification qui permettent ensuite d'éviter la prolifération anarchique d'antennes sur leur territoire. D'autres motifs peuvent être invoqués pour refuser un permis de construire une antenne, mais il faut présenter alors une argumentation bien étayée (esthétique des bâtiments, protection du patrimoine bâti, rayonnement non-ionisant et principe de précaution, etc.).

POUR LES PARTICULIERS

N'importe qui peut former une opposition à une antenne de téléphonie mobile, par écrit et dans le délai de mise à l'enquête publique. Le courrier d'opposition doit être motivé et adressé à la Municipalité concernée. Pour un éventuel recours, il faut avoir formé opposition dans le délai d'enquête publique, si bien qu'il est conseillé de vérifier que parmi les opposant-e-s figure au moins une personne habitant à proximité immédiate du projet litigieux.

AVERTISSEMENT

Le présent document poursuit un but informatif ; il a été établi par les Verts et ne constitue pas un document officiel. Il ne saurait engager de quelque manière que ce soit la responsabilité des Verts.

Chaque projet d'antenne doit faire l'objet d'une analyse juridique particulière qui tienne compte des circonstances.

POUR D'AVANTAGE D'INFORMATIONS

Raphaël Mahaim,
député vert au Grand Conseil, avocat,
auteur du présent document
raphael.mahaim@verts-vd.ch

Alberto Mocchi,
président des Verts vaudois, municipal à Daillens
alberto.mocchi@verts-vd.ch

[#vertsvaudois](https://www.instagram.com/vertsvaudois)



Les Verts vaudois
Place de la Palud 7
1003 Lausanne
021 351 36 30
www.verts.ch
www.verts-vd.ch