Réponse au postulat de M. Julien Sansonnens
« Antennes de téléphonie mobile : le principe de précaution doit s'appliquer »

Rapport-préavis N° 2014/77

Lausanne, le 6 novembre 2014

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du rapport-préavis

Le présent rapport-préavis répond au postulat de M. Julien Sansonnens « *Antennes de téléphonie mobile : le principe de précaution doit s'appliquer* », relevant les effets potentiellement nocifs pour la santé humaine des systèmes de téléphonie mobile, notamment lorsqu'ils sont installés à proximité des habitats ou des lieux de travail.

Mentionnant différentes pétitions déposées ces dernières années, le postulat met en avant les craintes d'une large partie de la population lausannoise et prétend faire passer la santé publique avant tout intérêt commercial. Il signale qu'aucun « libre-choix » des citoyens exposés à des champs électromagnétiques potentiellement nuisibles n'existe étant donné que le démontage d'une antenne installée à proximité n'est pas exigible.

2. Historique du postulat

Le 9 octobre 2012, M. Julien Sansonnens dépose une motion auprès du Conseil communal.

Le 27 novembre 2012, suite à une discussion préalable, le Conseil communal renvoie la motion à une commission, qui refuse sa prise en considération le 27 février 2013.

Le 4 décembre 2013, le Conseil communal décide de transformer la motion en postulat et la renvoie à la Municipalité pour étude et rapport.

3. Réponse au postulat

3.1 Préambule

Selon l'article 92 de la Constitution fédérale, les télécommunications relèvent de la compétence de la Confédération, qui veille à ce qu'un service universel suffisant en télécommunication soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays. La loi sur les télécommunications (LTC), entrée en vigueur le 20 octobre 1997, a libéralisé le secteur des télécommunications. Elle a pour but d'assurer aux particuliers et aux milieux économiques des services de télécommunication variés, avantageux, de qualité et concurrentiels

sur le plan national et international. La Confédération doit créer les conditions cadres d'une concurrence effective dans la fourniture de services de télécommunication. La récente législation sur les télécommunications marque ainsi le passage de la régie fédérale à un marché ouvert à la concurrence. Ainsi, la Municipalité relève que le développement de réseaux de téléphonie mobile est d'intérêt public et que leur mise en œuvre ne peut pas être empêchée par des intérêts particuliers.

Dans ce cadre, l'ordonnance fédérale sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI) est entrée en vigueur le 1^{er} février 2000. Son but est de protéger l'être humain contre le rayonnement non ionisant nuisible ou incommodant, essentiellement par deux moyens. D'une part, elle fixe des valeurs limites qui indiquent le rayonnement maximal général auquel ce dernier peut être soumis. Il s'agit des valeurs limites d'immission (VLI) basées sur les normes internationales de l'International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP). D'autre part, elle impose des valeurs limites de l'installation (VLInst), qui se basent sur le principe de prévention (articles 1, alinéa 2 et 11 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985). La VLInst est définie comme la limitation des émissions concernant le rayonnement émis par une installation donnée (article 3, alinéa 6 ORNI). Les VLInst sont des contraintes de prévention ; elles posent des exigences dix fois supérieures à celles des valeurs limites de l'ICNIRP en matière de téléphonie mobile. Ces valeurs limites visent avant tout à réduire précocement l'exposition à long terme jusqu'à ce que la science ait pu déterminer s'il existe un lien entre le rayonnement de faible intensité et les effets sur la santé. La Suisse s'est ainsi dotée de l'une des réglementations à caractère impératif les plus strictes au monde pour les lieux où des personnes séjournent relativement longtemps (notamment les logements, les écoles, les hôpitaux et les bureaux).

Le Programme national de recherche PNR 57, traitant des effets sur la santé et l'environnement du rayonnement non ionisant, mené entre 2007 et 2011, conclut que si les effets à long terme sur la santé humaine ne sont pas encore connus, il n'a pas été constaté, en dessous de la valeur limite, de conséquence négative à court et moyen terme.

A fin 2011, plus de 15'500 antennes sont installées en Suisse pour assurer le fonctionnement du réseau de téléphonie mobile. Actuellement, la quantité de données transmises via ce réseau double tous les 10 mois environ.

Dans la plupart des situations quotidiennes, la charge en électrosmog liée aux installations d'infrastructure est bien inférieure à la VLI. Toutefois, l'exposition individuelle est souvent due à des émetteurs de faible puissance fonctionnant près du corps. Ainsi, les téléphones mobiles, de par leur proximité immédiate, irradient l'utilisateur nettement plus que n'importe quelle station de base avoisinante.

D'autre part, nous rappelons que le contrôle relatif aux stations de téléphonie mobile, en regard de l'ORNI, est de compétence cantonale, plus particulièrement de celle du Département du territoire et de l'environnement (DTE), Direction générale de l'environnement (DGE), Direction de l'environnement industriel, urbain et rural (DIREV), Division air, climat et risques technologiques (ARC). De plus, en référence à la jurisprudence relative à l'application spécifique de l'ORNI, les cantons et les communes ne peuvent pas modifier les dispositions légales de protection. Les valeurs limites d'immission protègent, avec une sécurité suffisante selon les données officielles, contre les effets sur la santé reconnus scientifiquement (effets thermiques, stimulations nerveuses, contractions musculaires) et doivent être respectées partout où l'homme peut séjourner, même durant une courte période. En conséquence, la Ville de Lausanne, en coordination étroite avec le Canton, suit l'évolution des exigences de protection de ce domaine avec attention. Néanmoins, elle ne dispose que de peu de compétences légales pour agir.

La Municipalité retient que, lors de la dernière modification de l'ORNI du 1^{er} juillet 2009 et en prenant en compte les derniers résultats des études scientifiques, le Conseil fédéral n'a pas voulu s'écarter des normes qu'il avait fixées initialement en 1999. En effet, il a considéré qu'il n'avait pas suffisamment d'éléments pour remettre en cause les valeurs limites suisses, qui sont toujours parmi les plus sévères en Europe.

3.2 Demandes du postulat

Le postulat demande à la Municipalité :

1. d'établir un rapport faisant état de la progression du nombre d'antennes installées sur le territoire communal depuis quinze ans. Ce rapport précisera notamment combien de relais ont été installés ou enlevés chaque année, ainsi que l'emplacement géographique de ceux-ci. Ce rapport présentera également d'autres indicateurs intéressants d'un point de vue sanitaire (exposition moyenne reçue par habitant et par an, exposition moyenne des enfants à l'école et des personnages âgés sédentaires en EMS, etc.) ;
2. d'informer la population, notamment via le site internet de la ville, des démarches d'opposition possibles en matière de demandes de permis de construire concernant une antenne-relai. La Municipalité soutiendra, en utilisant les compétences conférées par le droit cantonal et/ou fédéral, toute opposition à la construction d'une nouvelle antenne ;
3. d'étudier la faisabilité, d'un point de vue légal, de créer des « zones blanches » (zones sans antenne-relai) sur le territoire communal ;
4. d'étudier la faisabilité d'inclure la présence ou l'absence d'antenne-relai comme critère de (non) durabilité des futures habitations/quartiers à construire.

Réponses de la Municipalité :

1. L'Office fédéral de la communication (OFCOM) recense l'ensemble des émetteurs de téléphonie mobile en activité. Les emplacements sont consultables sur leur site internet. L'autorité compétente en termes d'application de l'ORNI est le Canton. Les communes ne peuvent pas stipuler d'exigences ou de restrictions motivées par la protection contre le RNI et allant au-delà des exigences de l'ORNI.

Durant l'exploitation des installations émettrices, il faut garantir le respect des puissances émettrices et des angles d'émission des antennes déclarés dans la fiche de données spécifiques au site et autorisés. C'est pourquoi l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a recommandé, depuis 2006, un système d'assurance qualité : le réglage de chaque paramètre exerçant une influence sur les puissances d'émissions doit pouvoir être vérifié. Ainsi, les opérateurs de réseau permettent aux autorités d'exécution de consulter sans restriction leurs données sur le contrôle du réglage.

Les trois principaux opérateurs privés actuels, Orange (environ 30% des stations sur Vaud), Sunrise (environ 20%) et Swisscom (environ 50%), disposent aujourd'hui d'un tel système d'assurance qualité. L'évaluation qu'en a faite le Tribunal fédéral (TF) rejoint celle du groupe de travail RNI de Cercl'Air, lequel a réalisé des contrôles par sondages étendus en 2007. Ces deux instances considèrent que cet instrument est apte à garantir une opération des installations conforme à leur autorisation et le respect des valeurs limites.

Concrètement, les opérateurs transmettent les paramètres d'exploitation effectifs tous les quinze jours à l'OFCOM. Ces données sont mises à disposition des cantons. A partir de ces contrôles, le Canton a constaté que le nombre de mesures non conformes reste faible.

2. Les demandes d'implantations de nouvelles antennes de téléphonie mobile font l'objet d'une demande de permis de construire auprès de l'Office de la police des constructions. La procédure est explicitée sur le site : www.lausanne.ch/urbanisme.

Le traitement des demandes de permis de construire pour des installations de téléphonie mobile adressées à la Commune de Lausanne s'opère dans deux domaines. Le premier, en regard des règles environnementales, notamment celles de l'ORNI, est comme déjà relevé de la compétence de l'Etat de Vaud. Le deuxième, en référence aux règles d'aménagement du territoire, ne peut plus être examiné par la Commune en regard des règles de superstructures ordinaires de « police des constructions » (plan général d'affectation (PGA), plan partiel d'affectation (PPA), etc.) compte tenu des arrêts rendus du

Tribunal administratif (TA) (AC.2005.0264 du 6 juin 2006) et du TF (402.2006 du 6 mars 2007). En effet, l'arrêt du TF de 2007, confirmant celui du TA, relatif à un projet sur la toiture d'un bâtiment privé à Lausanne, a considéré qu'une installation de téléphonie mobile projetée par l'un des opérateurs reconnus n'est pas une superstructure au sens étymologique du terme, faute de lien fonctionnel avec le bâtiment sur lequel elle doit s'implanter. Le TF a considéré en l'état que ni le PGA ni le plan de quartier en cause ne contiennent de disposition relative aux installations de téléphonie mobile.

Ce constat est vrai pour le PGA et l'ensemble des plans de quartier (PQ) en vigueur. Dès lors, seul demeure ouvert l'examen des projets sous l'angle esthétique, en application de l'article 86 LATC et des articles spécifiques du PGA et des plans de quartier. Le TF rappelle cependant que cette question ne doit pas être résolue en fonction du sentiment subjectif de l'autorité, mais selon des critères objectifs et systématiques. En bref, c'est essentiellement lorsqu'on est en présence de bâtiments ou sites remarquables que le critère esthétique peut être évoqué.

Aussi, à défaut d'une réglementation communale spécifique relative à l'implantation des antennes de téléphonie mobile, l'office de la police des constructions ne peut plus assimiler, comme elle le faisait jusqu'en 2008, ce type d'installation à la notion de superstructure, telle que définie ordinairement dans le PGA et les PQ.

Ainsi, après constat de la couverture actuelle en termes de téléphonie mobile et du besoin effectif d'une bonne desserte en communication, et suite à l'examen de la situation engendrée par cet arrêt du TA, la Municipalité de Lausanne a décidé, en 2007, de ne pas réglementer spécifiquement dans le domaine des installations de téléphonie mobile. Par conséquent, dès 2008, par son office de la police des constructions, elle limite son examen des demandes de permis de construire aux seuls aspects esthétiques et de protection des sites et bâtiments soumis à la loi cantonale sur la protection des monuments et sites (LPNMS), ainsi qu'en référence à l'article 73 du règlement sur le PGA. Elle reste cependant vigilante dans ce domaine et attentive aux derniers développements de la recherche scientifique en la matière.

En réponse à ce postulat, se pose alors la question de savoir s'il s'agit de revoir la position de la Municipalité et de créer un chapitre spécifique dans le PGA (lors d'une prochaine révision) traitant des emplacements des antennes de téléphonie mobile. Le traitement législatif au niveau de l'aménagement du territoire de cet aspect est pris en compte dans un nombre très limité de communes (Wil SG, Les Montets FR, Münchenstein BL, etc.) ou de cantons (Zoug, etc.). D'une part, il convient de préciser que la couverture en termes de téléphonie mobile à Lausanne est bien développée et répond ainsi de façon la plus exhaustive possible à la demande des utilisateurs. Les antennes couvrent l'ensemble de la zone urbaine de la commune, il serait donc difficile d'en exclure une partie actuellement. D'autre part, la mise en place d'une réglementation au sujet des antennes de téléphonie mobile reste difficile et la décision d'inclure tel ou tel secteur dans une planification d'exclusion d'antennes est 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 Municipalité estime ainsi qu'il serait difficile de légiférer sur l'emplacement des antennes de téléphonie mobile dans le cadre d'une planification territoriale. Elle propose de ne pas créer de réglementation générale dans le PGA (et ainsi confirmer sa décision de 2007), ainsi que de continuer sa mission de contrôle et de conseil telle qu'elle la pratique aujourd'hui.

3. En complément aux éléments évoqués ci-dessus, il importe de préciser que, dans le cadre de la révision du Plan directeur communal (PDCom) et de son évaluation environnementale, la problématique des « zones blanches » affectées, exemptées de rayonnements non ionisants, a été évoquée avec les spécialistes du Canton. Selon leurs expériences, quelques petites communes ont introduit une forme de restriction sur l'implantation d'antennes de téléphonie mobile sur leur territoire. Il s'agit uniquement de petites communes ayant quelques antennes, jusqu'à trois environ. Vu la situation actuelle, le nombre d'antennes existantes à Lausanne et les besoins de couverture, il semble difficile de mettre en place des zones blanches. Dès lors, seules des zones non habitées et non constructibles sont relativement épargnées par ce rayonnement spécifique.

De plus, il convient de souligner le fait qu'une coordination entre opérateurs de la téléphonie mobile doit être assurée lorsque la distance entre antennes est inférieure à 100 m dans la zone à bâtir, selon la convention qui a été signée entre le Canton et les opérateurs.

Nous pouvons encore relever ici que les prescriptions communales ne doivent pas toucher aux intérêts publics concrétisés dans la législation sur les télécommunications, ce qui signifie qu'elles doivent prendre en compte la nécessité d'une bonne desserte qualitative en téléphonie mobile et celle d'une concurrence effective entre les opérateurs.

4. En tenant compte des éléments décrits ci-avant et en considérant essentiellement la difficulté de mettre en place des zones blanches et le développement dynamique du réseau d'antennes de téléphonie mobile, un tel critère portant sur la présence ou l'absence d'antennes semble difficile à mettre en œuvre. La situation des antennes à Lausanne est une image instantanée. Les emplacements des antennes évoluent selon les développements technologiques et, comme mentionné précédemment, la Ville ne peut pas influencer directement cette évolution. Ainsi, dans ce contexte, le critère de la proximité d'une antenne de téléphonie mobile est non pertinent pour des bâtiments qui sont construits pour les cinquante prochaines années, voire plus.

4. Conclusions

Fondée sur ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre la résolution suivante :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis N° 2014/77 de la Municipalité, du 6 novembre 2014 ;

ouï le rapport de la Commission nommée pour examiner cette affaire;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

d'approuver la réponse de la Municipalité au postulat de M. Julien Sansonnens « *Antennes de téléphonie mobile : le principe de précaution doit s'appliquer* ».

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :

Daniel Brélaz

Le secrétaire :

Sylvain Jaquenoud