

**Réponse au postulat de M. Claude Bonnard
« Pour l'introduction de dispositions de planification des antennes
de téléphonie mobile dans le plan directeur communal »**

Rapport-préavis N° 2015/75

Lausanne, le 22 octobre 2015

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du rapport-préavis

Le présent rapport-préavis répond au postulat de M. Claude Bonnard « pour l'introduction de dispositions de planification des antennes de téléphonie mobile dans le plan directeur communal (PDCoM) ». Ce dernier demande à la Municipalité d'introduire dans le cadre de la révision du PDCoM toutes dispositions donnant les bases légales pour intervenir dans la planification des projets d'antennes de téléphonie mobile et permettant ainsi de répondre au mieux aux craintes régulièrement exprimées par les voisins de telles installations.

2. Rappel du postulat

Le 11 juin 2013, M. Claude Bonnard dépose une motion pour l'introduction de dispositions de planification des antennes de téléphonie mobile dans le PDCoM auprès du Conseil communal.

Le 26 juin 2013, suite à une discussion préalable, le Conseil communal renvoie la motion à une commission, qui refuse sa prise en considération le 31 octobre 2013.

Le 27 janvier 2015, le Conseil communal décide de transformer la motion en postulat et le renvoie à la Municipalité pour étude et rapport.

3. Réponse au postulat

3.1 Préambule

Selon l'article 92 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999, les télécommunications relèvent de la compétence de la Confédération, qui veille à ce qu'un service universel suffisant en télécommunications soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays. La loi sur les télécommunications (LTC), du 30 avril 1997, a libéralisé le secteur des télécommunications. Elle a pour but d'assurer aux particuliers et aux milieux économiques des services de télécommunications 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. La Municipalité relève que le développement de réseaux de téléphonie mobile est d'intérêt public. Leur mise en œuvre ne doit pas être empêchée par des intérêts particuliers.

Dans ce cadre, l'ordonnance fédérale sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI), du 23 décembre 1999, a pour but de protéger l'être humain contre le rayonnement non ionisant nuisible ou incommode, 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 (VLIInst), 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), du 7 octobre 1983). La VLIInst est définie comme la limitation des émissions concernant le rayonnement émis par une installation donnée (article 3, alinéa 6 ORNI). Les VLIInst 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 2014, plus de 16'000 antennes étaient installées en Suisse pour assurer le fonctionnement du réseau de téléphonie mobile. Actuellement, la quantité de données transmises via ce réseau double tous les dix mois environ.

Dans la plupart des situations quotidiennes, la charge en électrosmog (champ électromagnétique généré par une installation technique) 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'une part, nous rappelons que le contrôle relatif aux stations de téléphonie mobile, en regard de l'ORNI, est de compétence cantonale, plus particulièrement le 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). D'autre part, 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, le Ville de Lausanne, en coordination étroite avec le Canton de Vaud, 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 Réponse de la Municipalité

L'Office fédéral des communications (OFCOM) recense l'ensemble des émetteurs de téléphonie mobile en activité. Les emplacements sont consultables sur leur site internet. Le Canton de Vaud est l'autorité

compétente en termes d'application de l'ORNI. 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, en particulier pour les écoles.

Actuellement, 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 (OPC). 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 du Canton de Vaud, qui doit appliquer l'ordonnance fédérale. 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 « 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 Tribunal fédéral (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 (PQ) en cause ne contiennent de dispositions relatives aux installations de téléphonie mobile.

Ce constat est vrai pour le PGA et l'ensemble des PQ en vigueur. Dès lors, seuls demeure ouvert l'examen des projets sous l'angle esthétique, en application de l'article 86 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), du 4 décembre 1985 et des articles spécifiques du PGA et des PQ. 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 conclusion, 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'OPC 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.

Après constat de la couverture actuelle en termes de téléphonie mobile et du besoin effectif d'une bonne desserte en communication, ainsi qu'après examen de la situation engendrée par cet arrêt du TA, la Municipalité de Lausanne a décidé, en date du 14 décembre 2007, de ne pas réglementer spécifiquement dans le domaine des installations de téléphonie mobile. Par conséquent, dès 2008, par son OPC, 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 de la nature, des monuments et des sites (LPNMS), du 10 décembre 1969. Elle est cependant vigilante dans ce domaine et reste 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 thème spécifique dans le PGA (lors d'une prochaine révision suite à l'adoption du PDCom à venir) traitant des emplacements des antennes de téléphonie mobile.

En effet, les risques technologiques et l'électrosmog issu du rayonnement des antennes de téléphonie mobile sont abordés dans le cadre de la révision du PDCom et de son évaluation environnementale ; cependant, c'est bien au niveau du PGA et de son règlement que des éléments contraignants pour chacun doivent être développés.

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.). En outre, plus récemment, selon les informations reçues de la part du Canton de Vaud, certaines communes vaudoises ont l'intention d'introduire un article spécifique dans leur règlement de PGA visant à

une consultation préalable avant le dépôt d'une nouvelle demande d'implantation d'antennes. Il convient ici de préciser que des contacts réguliers ont lieu entre le service d'urbanisme et les représentants des trois opérateurs, soit dans le cadre de planification territoriale à large échelle ou de projets particuliers.

En outre, une coordination entre opérateurs de la téléphonie mobile doit être assurée lorsque la distance entre antennes est inférieure à 100 mètres dans la zone à bâtir, selon la convention qui a été signée entre le Canton de Vaud et les opérateurs.

D'une part, il est utile de préciser que la couverture en termes de téléphonie mobile à Lausanne est bien développée et répond ainsi de façon satisfaisante à la demande des utilisateurs. Les antennes couvrent l'ensemble du territoire de la commune, au nombre de 220 environ actuellement. Il serait donc difficile d'en exclure une partie. Au surplus, Swisscom planifie pour l'automne 2015, à Berne, Lausanne (environ cinq antennes), Bâle et Zurich, un projet-pilote d'antennes de téléphonie mobile et de microcellules dans les chambres à câbles du réseau fixe situées sous la chaussée. D'autre part, la mise en place d'une réglementation relative aux 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 rigueur de l'établissement d'un plan d'affectation et la dynamique qui caractérise la planification du réseau des opérateurs de téléphonie mobile.

Par conséquent, la Municipalité estime aujourd'hui qu'il est difficile de légiférer sur le positionnement des antennes de téléphonie mobile dans le cadre d'une planification territoriale. Elle propose de ne pas créer de réglementation spécifique dans le PGA (et confirme ainsi sa décision de 2007), ainsi que de poursuivre sa mission de contrôle et de conseil telle qu'elle la pratique. Cependant, dans le cadre de la révision du PGA, qui fera suite à l'adoption du PDCOM en cours de révision, l'insertion d'éléments réglementaires introduisant un principe de pesée d'intérêts pour l'implantation de nouvelles antennes sera étudié. La Municipalité pourra alors tenir compte des dernières expériences d'autres communes vaudoises et de l'expertise cantonale s'y référant.

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° 2015/75 de la Municipalité, du 22 octobre 2015;
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. Claude Bonnard « pour l'introduction de dispositions de planification des antennes de téléphonie mobile dans le plan directeur communal ».

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Daniel Brélaz

Le secrétaire :
Simon Affolter