

Verein Schutz vor Strahlung, 8044 Zürich

---

An die Vorsteherinnen und Vorsteher der für  
den Vollzug der NISV zuständigen kantonalen  
Behörden

Zürich, le 5 mars 2025

## **Mise en œuvre par les cantons des décisions du Tribunal fédéral sur la téléphonie mobile**

Madame, Monsieur,

Au cours de l'année 2024, le Tribunal Fédéral a aboli, par des décisions pionnières, plusieurs pratiques appliquées depuis des années. Parmi celles-ci figure la procédure dite « modifications mineures » ou « cas bagatelles », qui exemptait jusqu'alors les modifications des infrastructures de téléphonie mobile de l'obligation d'obtenir une autorisation de construire classique. Même en cas de remplacement complet de toutes les antennes, les riverains n'avaient donc aucun droit d'opposition.

Dorénavant, l'application du facteur de correction<sup>1</sup> ainsi que la modification des diagrammes d'antenne (altération de la répartition spatiale du rayonnement)<sup>2</sup> nécessitent une autorisation de construire. Désormais, il apparaît que toutes les parties concernées par les procédures relatives à la téléphonie mobile se sont conformées sur cette nouvelle exigence. Les opérateurs déposent en effet de nombreuses demandes de permis de construire rétroactif, afin intégrer le facteur de correction. Dans le canton de Saint-Gall – et probablement dans d'autres cantons – ils ont été invités à soumettre, d'ici la fin février 2025, un inventaire de toutes les installations de téléphonie mobile ne bénéficiant pas d'une autorisation de construire ordinaire.

## **Les opérateurs de téléphonie mobile passent outre les décisions du Tribunal Fédéral**

L'association « Schutz vor Strahlung » constate toutefois que les opérateurs de téléphonie mobile passent outre d'autres décisions du Tribunal Fédéral, à savoir :

- Le Tribunal Fédéral a statué en substance que le facteur de correction ne peut être appliqué s'il n'a pas été déclaré dans la demande de permis de construire<sup>3</sup>. Pourtant, environ 3 000 antennes fonctionnent encore avec un facteur de correction, sans déclaration correspondante dans les dossiers de demande de permis de construire.
- Concernant l'antenne de Sarnen, mise en service sans autorisation de construire (E. 5), le Tribunal Fédéral a ordonné : « La partie intimée doit suspendre l'exploitation des antennes litigieuses, dont le diagramme d'antenne diffère de celui initialement autorisé. » Le Tribunal Fédéral confirme ainsi la pratique selon laquelle les installations mises en service illégalement doivent être arrêtées. Pourtant, les opérateurs ne procèdent pas à l'arrêt des antennes exploitées illégalement.
- Le Tribunal Fédéral exige que l'application concrète du facteur de correction soit explicitement indiquée<sup>3</sup>. Les riverains d'une antenne de téléphonie mobile ont le droit de connaître le rayonnement maximal auquel ils sont exposés. Selon le Tribunal Fédéral, les seules mentions du nombre de sous-réseaux (sub-arrays) et du mode adaptatif ne suffisent pas. Pourtant, dans des milliers de demandes de permis de construire précipitées, les opérateurs continuent de ne pas déclarer la puissance d'émission maximale, ni le rayonnement maximal. C'est inacceptable!

Les premiers rapports des services cantonales révèlent de manière surprenante que les cantons, malgré la décision du Tribunal Fédéral, continuent de recommander aux communes d'approuver les

---

1 Décision «Wil» BGE 1C\_506/2023 vom 23 avril 2024

2 Décision «Sarnen» BGE 1C\_414/2022 vom 29 août 2024

3 Décision «Winterthur» 1C\_310/2024 vom 18 octobre 2024, E. 2.2

demandes de permis de construire **sans** la déclaration du facteur de correction ni de la puissance d'émission maximale. Nous sommes consternés par cette attitude !

Si cette pratique devait perdurer et être adoptée à l'échelle de tous les cantons, ses conséquences seraient inacceptables. Par souci de sécurité juridique, il est raisonnable de penser que le Tribunal fédéral maintiendra sa jurisprudence à l'avenir. Si des permis de construire continuaient à être délivrés malgré l'absence de déclaration correcte, ils seraient non recevables. Par conséquent, un grand nombre de permis de construire délivrés a posteriori pourraient être annulés, ce qui constituerait une première dans l'histoire juridique suisse !

Depuis plus de six mois, les autorités ne prennent aucune mesure à l'encontre des antennes modifiées illégalement ou utilisant un facteur de correction non. Faute d'informations adéquates, les communes ne savent toujours pas qu'elles seraient obligées de décréter la mise hors service des installations concernées. Elles partent du principe que tout est comme avant. La situation pourrait encore s'aggraver lorsque les riverains exerceront leur droit à l'arrêt des antennes exploitées illégalement, entraînant un surcroît de travail considérable pour les autorités.

### **Appliquer maintenant les décisions du Tribunal fédéral !**

Nous vous appelons, en tant qu'autorités d'exécution, à mettre en œuvre dès maintenant les décisions du Tribunal fédéral et à éviter un nouveau chaos dans l'exécution. Lors de leur assemblée plénière du 6 mars 2025, les membres de la DTAP auront l'occasion de corriger en temps utile la pratique procédurale actuellement contraire au droit. Il est essentiel que les autorités d'octroi du permis de construire soient informées immédiatement et de manière pratique des modifications apportées par la jurisprudence du Tribunal fédéral et des conséquences qui en découlent.

#### **Information appropriée et pratique aux autorités d'octroi du permis de construire**

- La condition préalable à toute modification de l'exploitation de l'émetteur est une autorisation conforme au droit.
- S'il n'existe pas d'autorisation conforme au droit pour l'exploitation ou la transformation d'une installation ou de parties d'une installation, l'exploitation d'émission non autorisée doit être interrompue dans un délai de cinq jours - même pendant la procédure de permis de construire rétroactif. Cela est valable également pour les antennes dont la dernière transformation non autorisée remonte à plusieurs années.
- Pour les antennes à fonctionnement adaptatif (« fonctionnement adaptatif : oui »), l'application du facteur de correction doit être stoppée parce que son utilisation n'a pas été suffisamment déclarée dans les documents de la demande de permis de construire ou n'a pas été autorisée du tout (éventuellement seulement déclarée dans la procédure de déclaration).
- L'exploitation d'antennes émettrices qui n'ont été autorisées que dans le cadre de la « procédure bagatelle » doit être interrompue si elles
  - disposent d'un diagramme d'antenne différent de celui qui a été autorisé de manière ordinaire
  - présentent un volume plus grand que celui autorisé en bonne et due forme.
- Les opérateurs de téléphonie mobile sont libres de demander un permis de construire rétroactif.
- Si un facteur de correction doit être appliqué à l'antenne adaptative, son utilisation concrète doit être décrite sur la fiche de données spécifiques au site (notamment puissance d'émission maximale, rayonnement maximal).
- Les autorités chargées de la surveillance des constructions ou de la police des constructions sont responsables du rétablissement de la légalité. En règle générale, les communes sont également des autorités de surveillance des constructions.

Par ailleurs, « Schutz vor Strahlung » demande aux membres de la DTAP d'intervenir auprès de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) pour obtenir de nouvelles recommandations d'exécution révisées, et que les fiches de données des sites soient actualisées. Celles-ci doivent indiquer les paramètres nécessaires à la déclaration de l'application concrète du facteur de correction, afin de faciliter l'évaluation rapide de l'obligation d'autorisation de construire pour les modifications prévues ( $K_{AA}$ ,  $ERP_{max}$ , champ électrique maximal  $E_{max}$  etc.).

## **Autre sujet : Rejet des demandes de permis avec des valeurs d'atténuation élevées**

Avec sa nouvelle recommandation d'exécution adoptée le 22 novembre 2024<sup>4</sup>, l'OFEV crée de nouvelles insécurités juridiques. Jusqu'à présent, l'atténuation directionnel était plafonné à 15 dB, ce qui tenait compte de la charge supplémentaire générée par les réflexions du rayonnement.

Le Tribunal Fédéral avait exigé une meilleure prise en compte des réflexions dans les prévisions, en raison de l'augmentation des réflexions générées avec les antennes adaptatives<sup>5</sup>. Or, l'OFEV a relevé ce plafond de 15 dB à 30 dB, supprimant de fait toute limitation. Désormais, les réflexions ne sont plus prises en compte. Il est évident qu'une telle recommandation ne tiendra pas la route devant le Tribunal Fédéral. La prévision du rayonnement s'écarte encore plus des résultats des mesures de réception (jusqu'à présent, les valeurs limites sont dépassées dans environ 20 % des cas). En même temps, le rayonnement total serait massivement plus élevé, sans que cela soit indiqué.

Nous mettons en garde contre une avalanche de procédures (par exemple, des demandes de réexamen) qui pourraient être lancées par les riverains après l'annulation de cette recommandation d'exécution – si les nouvelles recommandations devaient un jour être appliquées. Pour éviter toute nouvelle insécurité juridique, nous appelons donc à renoncer à l'application de cette recommandation, et à se limiter aux valeurs d'atténuation en vigueur jusqu'à présent<sup>6</sup>.

Nous nous tenons volontiers à votre disposition pour des entretiens afin de développer une exécution viable et juridiquement sûre.

Nous vous remercions sincèrement pour vos efforts et vous souhaitons une assemblée plénière fructueuse !

Meilleures salutations,



Rebekka Meier  
Présidente association «Schutz vor Strahlung»

---

4 Modifications du 22 novembre 2024 de la recommandation d'exécution de l'ORNI « Stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil (WLL) », publiée en 2002 par l'OFEFP, relatives aux prévisions calculées

5 Décision «Steffisburg» BGE 1C\_100/2023

6 Recommandation d'exécution de l'ORNI « Stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil (WLL) », publiée en 2002 par l'OFEFP, chapitre 2.3.1