

Kantonsoberförsterkonferenz (KOK)

Conférence des inspecteurs cantonaux des forêts (CIC)

Groupe de travail « Application du droit forestier »

Recommandations No 1 du 31 mars 2001

Pratique d'autorisation d'implantation d'antennes de téléphonie mobile en forêt et à proximité de la forêt

L'ouverture du marché dans le domaine de la communication et l'attribution de concessions aux trois fournisseurs de réseau a fortement accru la pression sur la forêt. L'adjudication en cours de nouvelles licences SITM devrait déclencher un flot de nouvelles implantations d'antennes de téléphonie mobile. Ces recommandations, élaborées par le groupe de travail « Application du droit forestier » de la CIC, devraient permettre un meilleur examen des futures demandes d'implantation d'antennes de téléphonie mobile en et à proximité de la forêt.

1. But des recommandations

L'argumentation ici développée doit permettre aux instances d'exécution d'apprécier les installations de téléphonie mobile planifiées quant à leur implantation en forêt et à proximité de la forêt. En tant que recommandations de la CIC, elles n'ont aucunement un caractère de directive. La Confédération a par ailleurs déjà élaboré des directives à ce sujet (c.f. recommandations de l'OFCOM du 19 janvier 2001 [Internet : http://www.bakom.ch/fre/subpage/?category_110.html], notice de l'OFEFP du 30 octobre 1998 et notice de l'ODT de juillet 2000). Il est prévu d'ailleurs de compléter les recommandations de l'OFCOM par un chapitre spécifique à la forêt.

1. Principes généraux d'appréciation

1.1 Distinction entre zones propres et impropres à la construction

Cette distinction est à prendre en compte lors de chaque appréciation d'implantation d'une antenne de téléphonie mobile. Le seul but d'une antenne de transmission en tant que moyen de communication ne justifie aucunement une implantation hors des zones à bâtir ou en forêt. Selon le Tribunal fédéral également, les antennes de téléphonie mobile peuvent foncièrement être érigées dans des zones à bâtir.

1.2 Appréciation de l'emplacement

Dans le cadre d'une appréciation globale d'implantation, il s'agit dans un premier temps de rechercher les emplacements qui répondent aux besoins techniques et qui simultanément n'entrent pas en conflit avec la protection du paysage, la conservation de la forêt, la problématique du rayonnement dans les zones habitées et la protection des sites construits. Lorsque l'examen d'implantation a démontré qu'aucun emplacement ne pouvait être trouvé en dehors de la forêt ou à proximité de la lisière forestière, les divers intérêts doivent être soupesés en vue d'une autorisation selon la législation forestière en vigueur. Ceci sous-entend également qu'une appréciation d'implantation doit être faite simultanément pour plusieurs emplacements de manière régionale. Le choix des emplacements doit être coordonné avec les autres concessionnaires et s'accorder aux infrastructures déjà existantes. Par contre, la détermination individuelle et au cas par cas des implantations d'antennes empêche toute recherche d'une solution optimale.

1.3 Coordination supracantonale

Une coordination supracantonale doit être assurée dès le début de la planification par les fournisseurs de réseau. Une telle coordination, en vue d'une planification efficiente, ne peut pas être prise en compte que lors du traitement des diverses demandes de défrichement, mais doit être exigée dès les premiers contacts entre les concessionnaires et les autorités.

2. Petites installations non forestières ou demande de défrichement

Par *défrichement*, on entend, d'après l'art. 4 de la Loi fédérale sur les forêts (LFo) du 4 octobre 1991, tout changement durable ou temporaire de l'affectation du sol forestier. D'après l'art. 2 al. 2, let. b LFo les surfaces non boisées d'un bien-fonds forestier sont également assimilées aux forêts; l'occupation du sol forestier à des fins non forestières n'est donc pas directement liée à l'enlèvement du boisement (ex. : emplacement d'une antenne en bordure d'une place de dépôt de bois, etc.).

L'utilisation ponctuelle ou négligeable du sol forestier pour de *petites constructions ou installations non forestières*, telles que modestes places de repos, foyers, sentiers à but sportif ou pédagogique, conduites et petits réseaux d'antennes mis sous terre, qui ne portent pas atteinte à la structure du peuplement ne constitue pas un défrichement au sens de la loi. (Message concernant la loi fédérale sur la conservation des forêts et la protection contre les catastrophes naturelles du 29 juin 1988; FF 1988 III 157).

Pour des antennes de hauteur réduite, nécessitant que de petites fondations et pouvant notamment être érigées sans grands travaux en bordure directe d'une route forestière, l'application des procédures d'autorisations en fonction de l'art. 16, al. 2 LFo est envisageable. Les principes d'appréciation cités sous chiffre 1 gardent toutefois toute leur valeur pour une telle procédure.

La hauteur de la plupart des antennes de téléphonie mobile étant plus élevée, leur installation nécessite des fondations plus importantes. De plus, un container technique, ainsi qu'une clôture permanente sont souvent également érigés. La construction, l'accès et l'installation nécessitent une importante surface forestière. C'est pourquoi l'implantation de telles antennes devrait foncièrement faire l'objet de demandes de défrichement.

3. Conditions du défrichement

Avec l'ouverture du marché dans le domaine de la communication, les problèmes d'implantation des antennes de téléphonie mobile ont fortement augmenté. L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) a pris conscience de cette problématique et a édité une notice à ce sujet "*Antennes de radiocommunication mobile : Prise en compte des impératifs de la protection de la nature et du paysage, ainsi que de la conservation des forêts*" (30 octobre 1998). D'après les points 4 et 7 de cette notice, les antennes en forêt et à proximité de la lisière de la forêt sont à éviter. L'implantation d'antennes de téléphonie mobile en forêt ne peut être autorisée que si, en plus de la preuve de l'affectation relative forcée, des raisons importantes, dépassant les intérêts de la conservation de la forêt, sont présentes. Des considérations financières ou des accords déjà existants avec les propriétaires des fonds ne sont toutefois pas considérés comme des raisons importantes. En outre, dans le cadre de la coordination de la procédure, les autres services administratifs cantonaux concernés doivent s'accorder sur la demande de défrichement eu égard à leur domaine de compétence respectif (protection de l'environnement, aménagement du territoire, protection de la nature et du paysage).

3.1 Raisons importantes

Globalement, il peut être admis que l'attribution des concessions et donc la couverture du territoire et de l'ensemble de la population par le réseau de téléphonie mobile, relève principalement d'un intérêt public de grande importance. Indépendamment de cela, il reste nécessaire de procéder à une pesée globale de tous les intérêts en présence dans chaque cas.

3.2 Implantation imposée par la destination et respect des conditions matérielles de l'aménagement du territoire

D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'acceptation de l'implantation relative imposée par la destination de l'ouvrage présuppose une analyse globale d'alternatives pour l'emplacement des antennes. L'examen de l'emplacement doit donc suivre les principes généraux d'appréciation cités sous chiffre 1.

Ceci présuppose que les autorités forestières cantonales aient également accès suffisamment tôt à la planification du réseau des concessionnaires, qui définit les emplacements d'antennes existantes et projetées. Cette planification permet également de prendre connaissance non seulement de l'emplacement des autres antennes du requérant, mais également de celle de la concurrence. Le requérant est appelé à démontrer, dans le sens de l'appréciation d'implantation, les raisons pour lesquelles, selon lui, d'autres emplacements n'entrent pas en ligne de compte. La planification du réseau permet d'autre part de déterminer les possibilités d'utilisation d'installations existantes ou d'une réalisation conjointe de nouvelles installations. Dans ce contexte, une collaboration supracantonale des services forestiers est indispensable. Actuellement, il est à relever que la planification du réseau de chaque concessionnaire n'a que trop peu pris en compte les intérêts publics, cette planification s'étant trop souvent faite sans la collaboration des services cantonaux. Une telle supervision des implantations ne doit pas être comprise en tant qu'obligation, mais relève plutôt d'une déclaration d'intention de la part des fournisseurs, visant à éviter une acceptation automatique d'une affectation forcée.

En outre, le fait qu'une antenne en forêt ou à proximité de la lisière de la forêt soit moins visible ne constitue pas une preuve suffisante justifiant une implantation imposée par la destination de l'ouvrage.

Finalement, il est à relever que certains cantons ont admis dans la pratique une implantation imposée par la destination de l'ouvrage pour des implantations en forêt lorsqu'une combinaison sensée avec des constructions ou des installations existantes pouvait être atteinte (ex. : installation de transmission existante, pylône de ligne à haute tension, réservoir d'eau, route cantonale, etc.).

3.3 Ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI)

Le Tribunal fédéral a confirmé dans un jugement du 30 août 2000 que l'ORNI règle de manière définitive la limitation des émissions pour de nouvelles antennes de téléphonie mobile et ne permet donc aucune autre limitation pour des cas isolés. Toute interdiction générale au niveau communal d'implantation de nouvelles antennes de téléphonie mobile dans des zones habitées irait contre cette réglementation de la protection de l'environnement. De plus, le principe de base de l'aménagement du territoire quant à la distinction entre des zones propres et impropres à la construction (art. 24 al. 1 LAT) se verrait bafoué, les antennes de téléphonie mobile pouvant foncièrement être érigées dans les zones à bâtir.

L'emplacement d'antennes respectant les normes de l'ORNI ne peut donc pas être exclue lors de l'appréciation par le simple fait de l'opposition des riverains ou des autorités communales à une implantation en zone d'habitation.

4. Distance à la forêt

Selon l'art. 17, al. 1 LFo, les constructions et installations à proximité de la forêt peuvent être autorisées uniquement si elles n'en compromettent ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation. Les cantons sont chargés de fixer la distance minimale appropriée qui doit séparer les constructions et les installations de la lisière de la forêt. Cette distance est déterminée compte tenu de la situation et de la hauteur prévisible du peuplement (art. 17 al. 2 LFo). Les risques d'endommagements encourus par l'antenne, respectivement le container technique et la clôture, sont à prendre suffisamment en compte lors de la fixation de la distance requise à la forêt. Ceci concerne également l'aspect de l'exploitation de la forêt (entrave à l'exploitation des bois).

5. Résumé

Lorsque l'examen d'implantation a démontré qu'aucun emplacement ne pouvait être trouvé en dehors de la forêt ou à proximité de la lisière forestière, les divers intérêts doivent être soupesés en vue d'une autorisation selon la législation forestière en vigueur (coordination).

Pour des implantations en lisière de la forêt, il est absolument nécessaire d'appliquer la distance minimale à la forêt en vertu du droit cantonal. Des implantations en zone forestière doivent dans la plupart des cas faire l'objet de demandes de défrichement. Finalement les procédures particulières d'approbation sont à coordonner dès le début à un niveau supracantonal.

L'expérience montre cependant que dans la plupart des cas, la demande d'implantation d'antennes en forêt ou à proximité de la forêt n'a à ce jour pas fait l'objet d'analyse globale d'alternatives. L'implantation en forêt ou à proximité de la forêt en lieu et place d'un autre emplacement s'est souvent faite suite à l'opposition du propriétaire du fonds, des instances communales ou de la population ou suite à des considérations financières. Dans de tels cas, une analyse globale de recherche d'emplacements alternatifs est à exiger.

Arrêts du Tribunal fédéral :

- ATF 126 II 399 (L'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant règle de manière définitive la limitation des émissions pour de nouvelles antennes de téléphonie mobile.)
- ATF 119 Ib 397 (L'acceptation de l'implantation relativement imposée par la destination de l'ouvrage présuppose une analyse globale d'alternatives pour l'implantation.)
- ATF 113 Ib 403 (Les lisières forestières sont sujettes à une protection particulière, en raison de leurs valeurs paysagère, biologique et esthétique ainsi qu'en fonction des menaces accrues auxquelles elles sont soumises.)
- BGE 112 Ib 320 (Une distance à la forêt de 0 mètre n'est pas acceptable et en contradiction avec la législation fédérale, malgré toute dérogation cantonale.)

Groupe de travail « Application du droit forestier »

Distribution : - Membres de la Conférence des inspecteurs cantonaux des forêts élargie
- Services cantonaux d'aménagement du territoire (par le biais des services forestiers cantonaux)
- Fournisseurs de téléphonie mobile
- Office fédéral de la communication, 3003 Berne
- Office fédéral du développement territorial, 3003 Berne

Adresse postale :

Service des forêts et de la faune
du canton de Fribourg

Rte du Mont Carmel 1
Case postale 155, 1762 Givisiez

Tél. 026 - 305 23 43
Fax 026 - 305 23 36