Téléphonie mobile dans la jurisprudence du Tribunal fédéral : aspects de droit public

Alexandra Gerber, greffière au Tribunal fédéral, Lausanne

Table des matières

page

Résumé 726
Zusammenfassung 726

1. Légalité de l'ORNI, en particulier de ses valeurs limites 727
   - 1.1 Concept de l'ORNI 727
   - 1.2 Approbation judiciaire de ce concept 728
   - 1.3 Adaptation de l'ORNI suite à de nouvelles connaissances ? 729
   - 1.4 Adaptation de l'ORNI conformément à l'art. 11 al. 2 LPE ? 730
   - 1.5 Annexe 2 ORNI et art. 8 LPE 732

2. Interprétation et application de l'ORNI 733
   - 2.1 Définition de l'installation 733
   - 2.2 Notion de « lieu à utilisation sensible » 735
   - 2.3 Puissance émettrice 737
   - 2.4 Calcul et mesure de la charge de rayonnement non ionisant 737

3. Installations de téléphonie mobile et aménagement du territoire 739
   - 3.1 Devoir de planification 739
   - 3.2 Autorisation hors de la zone à bâtir (art. 24 LAT) 741
     - 3.2.1 Implantation imposée par la destination 741
     - 3.2.2 Devoir de coordination et d'optimisation des sites 742
   - 3.3 Autorisation dans les zones à bâtir 744
   - 3.4 Protection de la nature et du paysage 745

4. Questions de procédure 746
   - 4.1 Légitimation 746
   - 4.2 Art. 6 CEDH 747
   - 4.3 Procédures « de masse » 747

Résumé

L'exposé donne un aperçu de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant les installations de téléphonie mobile, en se limitant aux aspects de droit public. Le Tribunal fédéral a dû surtout se prononcer sur la légalité des valeurs limites de l'ORNI et leur adaptation éventuelle, soit à cause de nouvelles connaissances sur les effets biologiques du rayonnement non ionisant, soit en fonction des critères de l'art. 11 al. 2 LPE. Mais la jurisprudence s'est également penchée sur des questions plus techniques de l'interprétation et l'application de l'ORNI, telles que la définition de l'installation, la notion de « lieu à utilisation sensible » ou le contrôle de la puissance émettrice maximale d'une installation. D'autres arrêts concernent des questions d'aménagement du territoire : quelles sont les conditions pour autoriser des installations de téléphonie mobile à l'extérieur des zones à bâtir ? Y a-t-il un devoir de planification pour une installation de téléphonie mobile, voire pour le réseau entier ? Dans quelles conditions peut-on exiger que plusieurs opérateurs partagent le même site ? Pour terminer, l'exposé présente quelques questions de procédure qui se posent souvent en relation avec les installations de téléphonie mobile.

Zusammenfassung

Der Beitrag gibt einen Überblick über die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Mobilfunkanlagen unter dem Blickwinkel des öffentlichen Rechts. Das Bundesgericht hat sich vor allem zur Rechtmässigkeit der Grenzwerte der NISV und zu ihrer möglichen Anpassung geäussert, sei es als Folge neuer Erkenntnisse über die biologischen Wirkungen der nichtionisierenden Strahlung, sei es nach den Kriterien von Art. 11 Abs. 2 USG. Die Rechtsprechung hat sich aber auch mit eher technischen Fragen der Auslegung und Anwendung der NISV befasst, wie zum Beispiel der Definition einer Anlage, dem Begriff «Ort mit empfindlicher Nutzung» oder der Kontrolle der maximalen Sendeleistung einer Anlage. Andere Urteile betreffen raumplanerische Fragen: Wann können Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzone bewilligt werden? Gibt es eine Planungspflicht für

eine Mobilfunkanlage bzw. für das gesamte Mobilfunknetz? Unter welchen Bedingungen kann man verlangen, dass mehrere Betreiber den selben Standort teilen? Zum Schluss des Beitrags werden einige Verfahrensfragen erörtert, die sich im Zusammenhang mit Mobilfunkanlagen häufig stellen.

1. Légalité de l'ORNI, en particulier de ses valeurs limites

1.1 Concept de l'ORNI

Le 23 décembre 1999, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI). Cette ordonnance, en vigueur depuis le 1er février 2000, limite le rayonnement non ionisant (RNI) émis par les installations stationnaires comme les lignes à haute tension, les émetteurs de radiodiffusion et – ce qui nous intéresse ici – les antennes de téléphonie mobile. Pour celles-ci, l'ORNI fixe deux valeurs limites : les valeurs limites d'immission et les valeurs limites de l'installation.

Les valeurs limites d'immission reprennent les seuils recommandés par la Commission internationale de protection des radiations non ionisantes. Ces seuils constituent une protection suffisamment sûre contre les effets thermiques du rayonnement non ionisant, mais ils ne tiennent pas compte d'autres effets éventuels (dits effets biologiques) qui ne sont pas encore corroborés scientifiquement. Les valeurs limites d'immission concernent la totalité des rayonnements à hautes fréquences en un lieu et doivent être respectées partout où des gens peuvent séjourner, même pour de courtes durées (art. 13 al. 1 et annexe 2 ORNI).

Les valeurs limites de l'installation pour la téléphonie mobile sont environ dix fois inférieures aux valeurs limites d'immission. Elles s'appliquent aux rayonnements d'une seule installation et doivent être respectées dans les « lieux à utilisation sensible » (LUS), notamment aux endroits où des personnes séjournent régulièrement pendant une durée assez longue. Ces valeurs limites s'appuient sur le principe de précaution et veulent prévenir d'éventuels effets biologiques d'une exposition à long terme au rayonnement non ionisant, en limitant les

émissions dans la mesure que l'état de la technique et les conditions d'exploitation le permettent et pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE).

1.2 Approbation judiciaire de ce concept

Dans l'arrêt ATF 126 II 399[1], le Tribunal fédéral a d'abord retenu que la réglementation de la limitation préventive des émissions à l'art. 4 ORNI était exhaustive. Si une installation respecte les valeurs limites, les autorités d'application ne peuvent donc pas ordonner une limitation supplémentaire des émissions en se fondant sur l'art. 12 al. 2 LPE (c. 3c).

Il a ensuite considéré que le concept de l'ORNI et ses valeurs limites étaient conformes à la LPE, compte tenu des connaissances encore lacunaires sur l'effet des rayonnements non ionisants sur la santé humaine. Puisqu'il n'y avait aucune connaissance scientifique confirmée en ce qui concerne les effets non thermiques des rayonnements non ionisants, en particulier lors de faibles expositions, le Conseil fédéral ne devait pas en tenir compte pour fixer le seuil des valeurs limites d'immissions (c. 3b et 4b). Il était conforme aux principes de la LPE de mettre en oeuvre la protection contre ces risques mal connus au travers d'une limitation préventive des émissions selon les termes de l'art. 11 al. 2 LPE, créant ainsi une marge de sécurité qui englobe l'incertitude liée aux effets biologiques à long terme des rayonnements non ionisants (c. 4b).

Le Tribunal fédéral a également rejeté les critiques des recourants selon lesquelles les valeurs limites de l'installation de l'ORNI seraient insuffisantes et violeraient l'art. 11 al. 2 LPE (c. 4c). Il a toutefois ajouté que les valeurs limites d'immission et les valeurs limites de l'installation devront être revues et adaptées lorsque l'on disposera de nouvelles connaissances fiables et adéquates, notamment lorsque l'on pourra

---

[1] Arrêt 1A.94/2000 du 30 août 2000, également publié in JdT 2001 I 704 ; Pra 2001 n. 44 n. 254 ; DEP 2000 p. 602 ; RDAF 2001 I p. 668 ss ; critique : ALAIN GRIFFEL, Mobilfunkantennen zwischen Versorgungsauftrag, Raumplanung und Umweltschutz, DEP 2003 p. 131 s.

quantifier les effets non thermiques du rayonnement non ionisant (c. 4c).

Depuis, le Tribunal fédéral a dû traiter un nombre important d'affaires dans lesquelles les recourants faisaient valoir que les valeurs limites de l'ORNI devaient être revues à la baisse, soit en invoquant de nouvelles connaissances sur les effets non thermiques du rayonnement non ionisant, soit en invoquant les critères de l'art. 11 al. 2 LPE.

1.3 Adaptation de l'ORNI suite à de nouvelles connaissances ?

Dans l'affaire 1A.62/2001 du 24 octobre 2001[2], le recourant a présenté des études tendant à démontrer la nocivité du rayonnement non ionisant en dessous du seuil des valeurs limites de l'installation de l'ORNI. Il est extrêmement difficile à un tribunal composé de juristes d'évaluer le sérieux et la force probante de telles études, car il ne dispose pas des connaissances scientifiques nécessaires et n'a pas une vue d'ensemble de la recherche en la matière. Le Tribunal fédéral a donc rappelé qu'il appartenait en premier lieu au Conseil fédéral et aux autorités fédérales spécialisées (notamment l'OFEFP) de suivre l'état de la science et des recherches pour évaluer et, éventuellement, modifier les valeurs limites de l'ORNI. Il a ensuite suivi l'avis de l'OFEFP, selon lequel les études présentées par le recourant ne démontraient pas l'existence de nouvelles connaissances, puisque la plupart d'entre elles étaient déjà connues lors de l'adoption de l'ordonnance (c. 3a/aa).

ALEXANDRE FLÜCKIGER[3] reproche au Tribunal fédéral de vider le principe de précaution de sa substance en exigeant des preuves scientifiques au lieu de simples indices pour requérir une correction des valeurs limites de l'ORNI. Toutefois, les valeurs limites d'installation constituent déjà des mesures de précaution ; pour les considérer comme insuffisantes, il faut, à mon avis, que l'évaluation du risque se soit modifiée depuis l'adoption de l'ORNI. Pour cela, il n'est pas requis de dé-

---

[2] Résumé in RDAF 2003 I p. 527 et DEP 2002 p. 62 ; autres exemples : 1A.92/2003 du 15 décembre 2003 c. 4 ; 1A.140/2003 du 18 mars 204 c. 5 ; 1A.72/2004 du 1er septembre 2004 c. 4.

[3] RDAF 2003 I p. 527 ss.

montrer que les rayons non ionisants sont nuisibles ou incommodants en dessous de seuil prévu par l'ORNI ; il faut par contre établir que le risque de tels effets a été sous-estimé par le Conseil fédéral ou que les valeurs limites adoptées par celui-ci sont inadéquates pour prévenir une atteinte potentielle à la santé ou au bien-être de la population. Jusqu'à présent, le Tribunal fédéral a toujours suivi l'opinion de l'OFEFP, selon lequel l'état des connaissances – et par conséquent l'évaluation du risque – ne s'est pas encore modifié de manière notable depuis l'adoption de l'ORNI.

1.4 Adaptation de l'ORNI conformément à l'art. 11 al. 2 LPE ?

Dans d'autres affaires, les recourants tentaient d'obtenir une adaptation des valeurs limites de l'ORNI en arguant qu'il était techniquement possible et économiquement supportable d'assurer une diffusion de téléphonie mobile sur l'ensemble du territoire en respectant des valeurs limites inférieures. Pour cela, ils s'appuyaient surtout sur les expériences faites à Salzbourg où deux des quatre opérateurs de téléphonie mobile s'étaient obligés à respecter des valeurs limites plus que dix fois inférieures à celles de l'ORNI (0,3 V/m).

Dans un premier arrêt du 8 avril 2002[4], le Tribunal fédéral a décidé qu'en l'absence de mesures fiables démontrant que ces valeurs limites étaient effectivement respectées à Salzbourg, on ne pouvait reprocher au Conseil fédéral de ne pas avoir abaissé les valeurs limites de l'installation de l'ORNI.

Entre-temps, l'OFCOM avait entrepris une série de mesures à Salzbourg. Dans sa conclusion, l'office constatait que 8 installations sur 13 dépassaient les valeurs limites de Salzbourg et cela jusqu'à un facteur 40. L'OFCOM en a déduit qu'il n'était pas possible pour un réseau GSM moderne en milieu urbain de respecter une valeur limite d'installation aussi basse.

Dans un arrêt du 24 octobre 2003[5], le Tribunal fédéral a donné une autre interprétation à ces résultats. Il a relevé que, pour les trois

---

[4] Arrêt 1A.10/2001, publié in DEP 2002 p. 427 ; resumé in RDAF 2003 I 534.

[5] Arrêt 1A.251/2002, publié in DEP 2003 p. 823.

quarts des installations, on avait mesuré des immissions inférieures à 1 V/m, c'est-à-dire 4 à 6 fois inférieures aux valeurs limites de l'installation de l'ORNI. Ces résultats constituaient donc plutôt un indice que des réseaux de téléphonie mobile pouvaient fonctionner avec des valeurs limites inférieures à celles de l'annexe 1 ORNI. Toutefois, le nombre d'installations mesurées (13 en tout) était trop faible et leur situation trop peu représentative (elles avaient été déterminées par le sort et se trouvaient surtout dans des zones industrielles et des faubourgs de Salzbourg, à de relativement grandes distances des habitations) pour en tirer des conséquences pour un réseau à l'échelle nationale (c. 4.2.5 et 4.3).

Ensuite, le Tribunal fédéral a réexaminé la légalité des valeurs limites d'installation de l'ORNI à la lumière de l'art. 11 al. 2 LPE et du principe de la proportionnalité, en soulignant la grande marge d'appréciation du Conseil fédéral dans le domaine (c. 4.3). Dans ses considérations, le tribunal a relevé qu'une réduction significative des valeurs limites de l'installation exigerait une diminution de la puissance des installations existantes et la construction de nouvelles installations, entraînant des frais importants. Le résultat serait un réseau constitué de petites cellules, avec une multitude d'émetteurs de faible puissance, ce qui présente des avantages, mais aussi des inconvénients. Il a également relevé que les stations de base actuelles étaient toutes équipées de la technique dite « *downlink-powercontrol* » adaptant la puissance d'émission en fonction de la demande, de sorte que les valeurs limites de l'installation de l'ORNI ne sont presque jamais atteintes. Finalement, il a constaté que la plus grande partie des États européens, dont l'Allemagne, l'Autriche et la France, avait renoncé à une réglementation préventive et que les valeurs limites suisses étaient encore considérées comme un modèle précurseur en matière de précaution.

Le tribunal est arrivé à la conclusion qu'on ne saurait reprocher au Conseil fédéral et à l'OFEFP ni d'avoir failli à leur obligation de réévaluation périodique de l'ORNI, ni d'avoir abusé de leur pouvoir

d'appréciation. Cette jurisprudence a été confirmée par plusieurs arrêts ultérieurs[6].

1.5 Annexe 2 ORNI et art. 8 LPE

L'arrêt 1A.140/2003 du 18 mars 2004 soulève la question de la compatibilité de l'annexe 2 ORNI avec l'art. 8 LPE quand un lieu à utilisation sensible est exposé à la radiation non ionisante de haute fréquence (téléphonie mobile) et de basse fréquence (exemple : lignes à haute tension ou lignes de contact des chemins de fer). Le ch. 21 de l'annexe 2 ORNI pose le principe selon lequel les immissions doivent d'abord être déterminées séparément pour chaque fréquence ; les immissions ainsi déterminées sont pondérées par un facteur dépendant de la fréquence et calculées selon le ch. 22 ; cette somme ne doit pas dépasser la valeur d'immission 1. Toutefois, l'annexe 2 ne connaît pas de prescriptions tenant compte à la fois des immissions de haute et de basse fréquences ; chacune de ces deux catégories est donc calculée séparément.

Dans son arrêt, le tribunal rappelle d'abord le principe de l'appréciation globale des immissions prévu à l'art. 8 LPE, mais il admet que ce principe peut se heurter à des limites d'ordre technique ou scientifique. Ainsi, pour l'évaluation du bruit, l'art. 40 al. 2 OPB[7] ne tient compte que de la somme des bruits du même genre pour savoir si la valeur limite d'immission est dépassée, car il n'existe pas encore de mode fiable pour évaluer l'action conjointe de différents genres de bruit[8]. Il en va de même pour les rayons de haute et de basse fréquences : à l'heure actuelle, nous ne disposons pas des connaissances scientifiques requises pour évaluer leur effet conjoint.

---

[6] Par exemple les arrêts 1A.138 et 1A.134/2003 du 5 avril 2004 ; le dernier arrêt est publié in DEP 2004 p. 228.

[7] Ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (RS 814.41).

[8] ATF 126 II 522 c. 37e p. 565 s.

2. Interprétation et application de l'ORNI

2.1 Définition de l'installation

Le ch. 61 al. 2 de l'annexe 1 ORNI définit l'installation comme suit : « Par installation, on entend toutes les antennes émettrices de radiocommunication au sens du ch. 61 fixées sur un mât ou se trouvant à proximité les unes des autres, notamment sur le toit d'un même bâtiment. »

La notion de proximité au sens de cette disposition était au centre de l'arrêt 1A.10/2001 du 9 avril 2002[9]. En l'espèce, la nouvelle station de base d'Orange respectait à elle seule la valeur limite d'installation de l'ORNI ; cependant, les recourants faisaient valoir qu'on devait également tenir compte des immissions de la station Swisscom se trouvant sur le toit du bâtiment vis-à-vis, à une distance d'environ 40 m.

L'OFEFP, consulté par le Tribunal fédéral, proposait de définir la proximité en fonction de la puissance et la direction des antennes, selon la « méthode des isoplèthes », en définissant pour chaque station de base un périmètre correspondant grosso modo à la distance où les émissions étaient supérieures à la valeur limite de l'installation selon l'ORNI. Si les périmètres ainsi définis – allant de quelques mètres à 70 m environ – se recoupaient, il s'agissait d'une seule installation ; sinon, les stations de base constituaient des installations distinctes. L'OFCOM, par contre, donnait sa préférence à une solution de « distance fixe », déjà pratiquée dans certains cantons, avec des distances variant de 30 jusqu'à 100 m. Cependant, pour l'OFCOM, il ne fallait tenir compte que des antennes appartenant au même réseau de téléphonie mobile ; les antennes d'Orange et de Swisscom dans le cas d'espèce ne pouvaient donc constituer une seule et même installation au sens de l'ORNI.

Le Tribunal fédéral a rejeté l'interprétation de l'OFCOM dans la mesure où l'art. 62 al. 1 de l'annexe 1 ORNI définit l'installation uniquement en fonction de la situation de proximité des antennes, sans égard au fait qu'elles ont été érigées ou qu'elles sont utilisées par un

---

[9] DEP 2002 p. 427 ; ZBl 103/2002 p. 429, Pra 2002 n. 204 p. 1071 ; RDAF 2003 I p. 434.

ou plusieurs opérateurs[10]. Il a estimé, en outre, que la méthode des isoplèthes ne trouvait aucun appui dans l'ORNI. Le tribunal s'est donc rallié au critère de la distance, en se basant sur la largeur moyenne d'un toit. Dans le cas d'espèce, avec une distance de seulement 40 m, il a estimé qu'il fallait tenir compte du rayonnement combiné des deux stations de base pour se prononcer sur la question du respect des valeurs limites de l'installation projetée.

Dans un arrêt ultérieur[11], le Tribunal fédéral a considéré que l'art. 2 du règlement tessinois d'application de l'ORNI, qui définissait de manière générale et abstraite « la proximité » au sens du chiffre 62 al. 1 de l'annexe 1 ORNI comme étant une distance d'environ 100 mètres, violait la force dérogatoire du droit fédéral, dès lors qu'il incombait en premier lieu au Conseil fédéral de préciser cette notion et de choisir la méthode pour la définir.

Malheureusement, le Conseil fédéral n'a pas suivi cet appel. Par contre, l'OFEFP a précisé la notion de l'installation dans sa recommandation d'exécution de l'ORNI, publiée peu de temps après les deux arrêts du Tribunal fédéral. La recommandation revient sur le modèle des isoplèthes, mais avec des modifications importantes : le périmètre n'est défini que pour les seules antennes devant être construites ou modifiées (et non pas pour toutes les antennes à proximité)[12]. Si d'autres antennes se trouvent dans ce périmètre (et non pas si leur périmètre se recoupe avec celui-ci), elles font également partie de l'installation. Cette formule constitue un compromis entre l'OFEFP et les opérateurs de téléphonie mobile, mais elle peut aboutir à des résultats contradictoires, car la notion d'installation peut dépendre de l'ordre de construction dans le temps des antennes[13]. Heureusement, le pro-

---

[10] Critique à cet égard CLEMENS VON ZEDTWITZ, Der Begriff der Mobilfunk-Sendeanlage gemäss NISV – Bemerkungen zum Urteil 1A.10/2001 des Bundesgerichts vom 8. April 2002, ZBl 103/2002 p. 438 ss., en particulier p. 444 ss.

[11] 1P.552/2001 du 13 juin 2002, publié in RDAT 2002 II n. 56 p. 195.

[12] Ch. 2.1.2.

[13] Si l'antenne plus puissante, donc avec un plus grand périmètre, est construite avant une antenne faible, il y a deux installations au sens de l'ORNI si l'antenne puissante ne se trouve pas dans le périmètre de l'antenne faible ; ceci même si l'antenne faible se trouve dans le périmètre de l'antenne plus puissante.

blème ne semble pas se poser très souvent ; il n'a, en tout cas, plus été soulevé devant le Tribunal fédéral.

2.2 Notion de « lieu à utilisation sensible »

Les lieux à utilisation sensible, où les immissions ne doivent pas dépasser la valeur limite de l'installation selon l'annexe 1 ORNI, sont définis comme suit à l'art. 3 al. 2 ORNI :

> *« a. les locaux d'un bâtiment dans lesquels des personnes séjournent régulièrement ;*
>
> *b. des places de jeux publiques ou privées, définies dans un plan d'aménagement ;*
>
> *c. les surfaces non bâties sur lesquelles des activités au sens des let. a et b sont permises »*

Dans l'arrêt ATF 128 II 378[14], le Tribunal fédéral a décidé que des balcons et des toits en terrasse ne sont pas des lieux à utilisation sensible au sens de l'art. 3 al. 3 let. a ORNI, pour lesquels les valeurs limites des installations doivent être respectées (c. 6). Il pourrait néanmoins en aller autrement si un balcon était complètement vitré[15].

Pour les terrains non construits en zone à bâtir, les surfaces non bâties sur lesquelles des utilisations sensibles sont autorisées sont considérées comme des lieux à utilisation sensible (art. 3 al. 3 let. c ORNI). Pour l'évaluation des immissions, il faut donc tenir compte de la hauteur et du volume maximaux légalement permis[16]. Il en découle qu'il s'agit souvent des lieux à utilisation sensible les plus chargés dont le rayonnement subi doit figurer sur la fiche de données spécifiques au site (art. 11 let. c, ch. 2 ORNI). Toutefois, à cause de leur nature hypothétique, ces lieux à utilisation sensible sont souvent oubliés et il

---

[14] 1A.264/2000 du 24 septembre 2002 ; également publié in DEP 2002 p. 769 et RDAF 2003 I p. 532 ; confirmé par l'arrêt 1A.201/2002 du 19 mai 2003, résumé in DEP 2003 p. 701.

[15] Arrêt 1A.116/2002 du 17 novembre 2003 c. 3.3.4 ; laissé ouvert en l'espèce.

[16] Cf. le règlement d'exécution de l'ORNI, ch. 2.1.3.

est arrivé plus d'une fois que l'évaluation ait dû être complétée dans la procédure devant le Tribunal fédéral[17].

Deux arrêts de septembre 2002[18] traitent de la question de savoir s'il faut ou non tenir compte des réserves d'utilisation future pour déterminer les lieux à utilisation sensible. Comme nous venons de le voir, les surfaces non bâties des zones à bâtir sur lesquelles des utilisations sensibles sont permises sont traitées comme si les bâtiments étaient déjà construits, en exploitant le volume maximal permis. Qu'en est-il quand un terrain est déjà construit, mais n'exploite pas tout ce volume ? L'exemple suivant illustre la question : l'antenne se trouve face à une maison d'habitation d'un seul niveau, édifiée sur un terrain où on aurait pu bâtir un immeuble de 21 m de haut. Faut-il, pour le calcul des immissions, tenir compte des lieux actuels ou d'un immeuble hypothétique avec des lieux à utilisation sensible beaucoup plus hauts et donc plus exposés au rayonnement de l'antenne ?

Le Tribunal fédéral a décidé de fonder l'évaluation sur l'utilisation effective des bâtiments et des terrains. Pour protéger les voisins contre d'éventuels effets nocifs d'une exposition au rayonnement non ionisant, il suffit que les valeurs limites soient respectées dans les lieux à utilisation sensible existants. Dès que de nouvelles utilisations sensibles sont créées, la valeur limite de l'installation devra également être respectée dans ces nouveaux lieux, ce qui peut obliger l'opérateur à modifier, voire à supprimer l'installation. A l'heure actuelle, la plupart des autorisations de construire comportent une indication dans ce sens.

Dans certains cas exceptionnels, pourtant, l'autorité pourrait tenir compte de l'utilisation future d'un bâtiment ou d'un terrain partiellement construit : le Tribunal fédéral cite l'exemple d'un projet de construction suffisamment concret, d'une parcelle dont une seule partie est construite, ainsi que d'un édifice en ruine ou des parcelles considérablement sous utilisées.

---

[17] Exemple : arrêt 1A.116/2002 du 17 novembre 2003 c. 3.3.1.

[18] Arrêt 1A.108/2002 du 2 septembre 2002, publié in ATF 128 II 340 ; Pra 2002 n. 205 p. 1083 ; RDAF 2003 I p. 531 ; et arrêt 1A.194/2001 du 10 septembre 2002, publié in DEP 2002 p. 780.

2.3 Puissance émettrice

La puissance émettrice d'une installation, la puissance apparente rayonnée[19], abrégée par le sigle anglais « ERP » (*Equivalent Radiation Power*), joue un rôle important dans l'application de l'ORNI. Par exemple, elle définit le champ d'application de l'annexe 1 (cf. ch. 61 al. 1 ORNI). En outre, toute augmentation de l'ERP maximale constitue une modification de l'installation au sens du ch. 62 al. 2 ORNI. La puissance émettrice maximale de l'installation est aussi la base du calcul de la charge de rayonnement non ionisant et donc du contrôle du respect des valeurs limites de l'ORNI dans la procédure d'autorisation.

Dans l'ATF 128 II 378 c. 4[20], le Tribunal fédéral s'est penché sur la question de savoir si la puissance émettrice maximale indiquée dans la fiche de données spécifiques au site par l'opérateur pouvait être contrôlée par l'autorité. Le tribunal administratif zurichois avait répondu par la négative en affirmant que la puissance des installations d'un réseau de téléphonie mobile moderne était dirigée à distance depuis la centrale. Le Tribunal fédéral a demandé une expertise sur la question. L'expert est arrivé à la conclusion que la puissance émettrice maximale dépendait quand même de certains facteurs techniques de l'installation[21] et qu'une direction à distance n'était possible qu'en dessous du seuil ainsi déterminé. Le Tribunal fédéral en a déduit qu'un contrôle de l'ERP indiqué dans la fiche de données spécifiques au site était possible et devait, en cas de doute, être effectué par l'autorité compétente.

2.4 Calcul et mesure de la charge de rayonnement non ionisant

L'art. 12 ORNI oblige l'autorité à veiller au respect des limitations des émissions ; pour vérifier si la valeur limite de l'installation, au sens de l'annexe 1, n'est pas dépassée, elle procède ou fait procéder à des mesures ou à des calculs.

---

19 Cf. la définition légale dans l'art. 3 al. 9 ORNI.

20 1A.264/2000 du 24 septembre 2002.

21 Cf. ATF 128 II 378 c. 4.2 p. 380.

Dans les procédures d'autorisation qui se déroulent avant la mise en service de l'installation, la charge de RNI ne peut pas être mesurée, mais doit être calculée. Dans le projet initial de sa recommandation d'exécution, l'OFEFP avait prévu d'introduire un « facteur correctif » dans la méthode de calcul pour tenir compte de certaines incertitudes[22]. Ce projet a été vivement contesté par les opérateurs de téléphonie mobile, car il aboutissait quasiment à un doublement de la charge RNI calculée. Dans sa recommandation définitive, l'OFEFP a renoncé à cette innovation. Par contre, il recommande de procéder à une mesure de réception de RNI après la mise en service de l'installation chaque fois que la charge calculée atteint 80 % de la valeur limite de l'installation ; dans des cas fondés, l'autorité peut fixer un seuil plus bas[23].

Le Tribunal fédéral a approuvé cette manière de faire[24]. Puisque, selon les renseignements de l'OFEFP, les divergences entre les charges calculées et les charges mesurées sont très rares, il ne se justifie pas de corriger à la hausse les calculs pour toutes les installations seulement pour pouvoir tenir compte de quelques rares cas critiques. Il suffit de prévoir, pour ceux-ci, un contrôle par des mesures *a posteriori*.

Dans certains cas, le Tribunal fédéral a, d'office, complété l'autorisation de construire attaquée par l'obligation de procéder à une mesure de réception quand les charges calculées atteignaient le seuil critique des 80 %[25].

---

[22] Projet d'une fiche de données spécifiques au site du 20 mars 2001, A-5 ch. 2 et A-10 ch. 4.1.

[23] Recommandation d'exécution ch. 2.1.8.

[24] Arrêt 1A.194/2001 du 10 septembre 2002 c. 3, publié in DEP 2002 p. 780 ; arrêt 1A.148/2002 du 12 août 2003 ch. 4. Le dernier arrêt traite d'un problème transitoire particulier, car à l'époque il n'y avait pas encore de méthode de mesure pour les installations UMTS.

[25] Exemple : arrêt 1A.116/2002 du 17 novembre 2003 c. 3.2.

3. Installations de téléphonie mobile et aménagement du territoire

3.1 Devoir de planification

Une installation de téléphonie mobile individuelle, telle une station de base avec quelques antennes, n'est pas soumise à une étude de l'impact sur l'environnement (EIE) au sens de l'art. 9 LPE (ch. 80.7 OEIE[26] *a contrario*)[27].

Sa dimension ou ses incidences sur la planification locale ne sont pas assez importantes pour exiger un plan d'aménagement[28]; elle peut donc être autorisée, hors de la zone à bâtir, par l'application de l'art. 24 LAT[29] (cf. *infra*, ch. 3.2).

Mais, qu'en est-il d'un réseau de téléphonie mobile ? Ici, la question du devoir de planification est beaucoup plus délicate. Le Tribunal fédéral a reconnu que le déploiement de nouveaux réseaux de télécommunication était une tâche complexe qui a des incidences certaines sur le territoire, qui concerne différents domaines du droit (droit des télécommunications, de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de la protection de la nature et du paysage), qui touche aux compétences de plusieurs autorités et qui exige une coordination entre des intérêts parfois contradictoires. La Confédération et les cantons sont donc en principe obligés de fournir les bases pour la planification et la coordination de cette tâche (art. 2 al. 1, 6 ss et 13 LAT ; art. 1, 2, 4 ss, 14 ss OAT[30]).

Cependant, le Tribunal fédéral a estimé qu'une obligation de planification positive, indiquant le déploiement des réseaux de téléphonie mobile dans le temps et dans l'espace, dans des plans directeurs ou

---

26 Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 19 octobre 1988 (OEIE ; RS 814.011).

27 Arrêt 1A.62/2001 du 24 octobre 2001 c. 5, résumé in DEP 2002 p. 62.

28 Arrêts 1A. 316/2000 du 21 mars 2001 c. 5a ; 1A.62/2001 du 24 octobre 2001 c. 6a.

29 Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT).

30 Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1).

sectoriels, serait contraire à la volonté du législateur. Dans la loi sur les télécommunications, celui-ci a opté pour une concurrence entre les différents opérateurs et contre un monopole public. Les concessions délivrées par la commission fédérale des télécommunications obligent les concessionnaires à réaliser leur réseau dans un certain délai ; il appartient à chaque opérateur de décider du déploiement de son réseau et de choisir les sites appropriés.

Le devoir de la Confédération et des cantons se limite donc, selon le Tribunal fédéral, à garantir la coordination et l'optimisation nécessaire des sites de téléphonie mobile (notamment hors des zones à bâtir) et à veiller à ce que les intérêts de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de la nature et du paysage soient dûment pris en compte dans les procédures de concession et d'autorisation[31].

Ces décisions ont été critiquées en doctrine[32], au motif que l'État, en libéralisant le domaine des télécommunications, ne pouvait pas s'affranchir de son obligation d'aménager le territoire.

On peut, en effet, regretter que les textes législatifs en matière de télécommunication, tout comme les concessions attribuées aux opérateurs, semblent avoir été conçus dans la seule optique d'une libéralisation des télécommunications, sans tenir compte des autres intérêts concernés et sans consultation des autorités spécialisées, notamment en matière d'aménagement du territoire. Par conséquent, les exigences en matière de coordination et d'optimisation des sites, celles en matière de protection de la nature et du paysage, etc., ont été formulées après coup et figurent dans des textes n'ayant, en soi, pas de valeur contraignante (cf. infra, ch. 3.2). Il aurait notamment été souhaitable d'affiner l'obligation d'approvisionnement prévue dans les concessions, par exemple en indiquant certaines zones (telles que les hautes montagnes, les paysages marécageux) où cette obligation ne s'applique pas ou doit être remplie par voie de « *roaming* ».

---

31 Arrêts 1A.62/2001 du 24 octobre 2001 c. 6b, résumé in DEP 2002 p. 62 ; 1A.264/2000 du 24 septembre 2002 c. 9.2, publié in DEP 2002 p. 769.

32 ALAIN GRIFFEL, Mobilfunkanlagen zwischen Versorgungsauftrag, Raumplanung und Umweltschutz, DEP 2003 p. 115, 137 s. ; ALEXANDRE FLÜCKIGER, note, RDAF 2003 I 533 s.

Par contre, il me semble irréaliste de demander à l'État de planifier dans le détail les réseaux de téléphonie mobile qui doivent être en permanence adaptés pour assurer une couverture suffisante et de bonne qualité. Je suis aussi moins pessimiste quant à la possibilité d'obtenir, hors de la zone à bâtir, une coordination et une optimisation des sites sans planification, à travers la pesée des intérêts exigée par l'art. 24 LAT[33].

3.2 Autorisation hors de la zone à bâtir (art. 24 LAT)

Le Tribunal fédéral estime que les installations de téléphonie mobile ne sont pas conformes à l'affectation de la zone agricole[34], de sorte qu'en règle générale[35] une autorisation hors de la zone à bâtir, au sens de l'art. 24 LAT, est requise.

Pour qu'une telle autorisation puisse être délivrée, il faut que deux conditions soient remplies : l'implantation de l'installation hors de la zone à bâtir doit être imposée par sa destination (art. 24 let. a LAT) et aucun intérêt prépondérant ne doit s'y opposer (art. 24 let. b LAT).

3.2.1 Implantation imposée par la destination

Dans l'affaire 1A.186/2002 du 23 mai 2003, un opérateur voulait construire une installation de téléphonie mobile sur la colline « La Pala », près de Lenzerheide. La commune et des particuliers s'étaient opposés à la construction, essentiellement pour des motifs de protec-

---

33 Cf. le rapport conjoint de l'OFCOM, de l'OFEFP et de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) du 3 mars 2003 intitulé « *Monitoring Antennenstandorte* ». Il arrive à la conclusion que les recommandations pour la coordination des procédures d'autorisation de construire pour les antennes de téléphonie mobile sont bien respectées dans les cantons, que 86 % des antennes se trouvent dans des espaces urbains ou à moins de 50 m d'une infrastructure existante, et que, dans les quelques cas où l'antenne a été placée dans un paysage non construit, une grande importance a été accordée à la protection de la nature et du paysage.

34 Exemple : arrêt 1A.62/2001 du 24 octobre 2001 c. 6c.

35 A moins qu'une procédure spéciale soit applicable ; cf. l'arrêt 1P.38/2000 du 23 mai 2000, publié in DEP 2001 p. 503 et RDAF 2000 I p. 446, selon lequel l'installation d'antennes de téléphonie mobile sur un pylône d'une ligne à haute tension fait l'objet d'une procédure fédérale d'approbation des plans par l'Inspection fédérale des installations à courant fort (c. 2).

tion du paysage, et proposaient des sites alternatifs aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur de la zone à bâtir.

Le tribunal administratif grison avait rendu une décision partielle, admettant que la première condition de l'art. 24 LAT (implantation imposée par la destination) était remplie, et avait renvoyé l'affaire à la commune pour refaire la pesée des intérêts de concert avec l'autorité cantonale responsable.

Pour le Tribunal fédéral, il n'est ni possible ni souhaitable de distinguer entre l'implantation imposée par la destination (art. 24 let. a LAT) et la pesée globale des intérêts (art. 24 let. b LAT) pour les installations de téléphonie mobile, car l'implantation de ces installations n'est jamais imposée de manière absolue par leur destination, ce qui rend nécessaire une pesée des intérêts.

Pour justifier une implantation hors de la zone à bâtir, il ne suffit pas d'invoquer la couverture plus large depuis le site choisi (en l'espèce la possibilité d'approvisionner également un domaine skiable). Il faut de surplus démontrer que cette couverture accrue est d'une importance telle que le site choisi apparaît comme beaucoup plus avantageux qu'un site dans la zone à bâtir. En l'espèce, le tribunal administratif aurait donc dû examiner s'il existait effectivement un besoin pour l'approvisionnement du domaine skiable en téléphonie mobile et, en cas de réponse positive, si cette couverture ne pouvait pas être obtenue par d'autres moyens, notamment par l'utilisation de mâts existants ou par un accord de « *roaming* » avec un autre opérateur. Pour cela, il est nécessaire de connaître tous les sites existants des autres opérateurs de téléphonie mobile, aussi bien dans la zone à construire qu'en dehors, et de comparer les avantages et inconvénients des uns et des autres, c'est-à-dire de procéder à une pesée globale des intérêts au sens de l'art. 24 let. b LAT.

3.2.2 Devoir de coordination et d'optimisation des sites

Un groupe de travail des cantons et de la Confédération a élaboré des « *recommandations pour la coordination des procédures de planification et d'octroi des autorisations de construire pour les stations de base de téléphonie mobile et de raccordements sans fil d'abonnés (antennes)* », publiées en janvier 2001. L'Office pour le développement territorial a, quant à lui, publié un « *aide-mémoire concernant les rela-*

tions entre les installations de téléphonie mobile et l'aménagement du territoire ».

Pour les constructions se situant à l'extérieur des zones à bâtir, ces textes exigent que les nouvelles implantations soient réduites au strict minimum et que leur localisation soit optimisée. D'après l'aide-mémoire, les critères suivants doivent être remplis :

– il doit y avoir un intérêt prépondérant à ce que la région concernée soit raccordée au réseau de téléphonie mobile (ce qui devrait être le cas en règle générale) ;
– si la région dispose déjà d'une desserte en téléphonie mobile, il doit y avoir un intérêt prépondérant à ce qu'elle soit raccordée à un nouveau réseau de téléphonie mobile et un intérêt prépondérant à réaliser ce raccordement au moyen d'un réseau physiquement indépendant plutôt que, par exemple, par un raccordement au réseau existant (un tel intérêt prépondérant pourrait être mis en doute, par exemple, dans le cas d'un paysage protégé) ;
– lorsque plusieurs réseaux indépendants sont édifiés, on doit s'être efforcé tout au moins de regrouper les antennes ;
– la configuration des différents réseaux doit avoir été optimisée de façon à ce que les conflits d'utilisation et les atteintes à l'environnement aient été réduits au minimum.

Pour que l'autorité compétente soit en mesure de s'assurer du respect de ces conditions, elle doit être informée de l'ensemble des projets des différents exploitants de réseaux de téléphonie mobile. Par conséquent, l'octroi au coup par coup d'autorisations de construire pour des antennes sises en dehors de la zone à bâtir n'est pas admissible.

Le Tribunal fédéral applique ces principes dans le cadre de l'art. 24 LAT, en tant que concrétisation des principes de l'aménagement du territoire[36].

---

[36] Arrêt 1A.62/2001 du 24 octobre 2001 c. 6c ; 1P.562/2001 du 13 juin 2002 c. 6 ; 1A.264/2000 du 24 septembre 2002 c. 9.3 ; 1A.186/2002 du 23 mai 2003 c. 3.6.

Pour savoir si une installation de téléphonie mobile peut être construite hors de la zone à bâtir, il faut donc procéder à une pesée des intérêts entre, d'une part, l'intérêt d'étendre ou d'améliorer le réseau dans un certain espace, et, d'autre part, les intérêts contraires tels que la protection du paysage. Ce faisant, il faut tenir compte d'éventuels sites alternatifs ainsi que de la possibilité de partager des sites existants ou projetés d'autres opérateurs.

3.3 Autorisation dans les zones à bâtir

Dans les zones à bâtir, l'autorisation de construire est régie par le droit cantonal que le Tribunal fédéral n'examine, en règle générale, que sous l'angle de l'arbitraire.

Il a ainsi décidé qu'il n'était pas arbitraire de considérer qu'une installation de téléphonie mobile était conforme à une zone d'habitation[37]. Il pouvait donc laisser ouverte la question de savoir si les cantons ou les communes pouvaient, par des mesures d'aménagement du territoire, exclure ou limiter les installations de téléphonie mobile dans certaines zones à bâtir[38].

Dès lors que les conditions du droit cantonal (notamment la conformité de l'installation à la zone et le respect du droit de la construction) et de l'ORNI sont remplies, l'opérateur a droit à l'octroi de l'autorisation de construire. Celle-ci ne peut donc, en règle générale, pas être refusée au motif que l'installation ne correspond pas à un réel besoin, qu'elle pourrait être placée sur un mât existant d'un autre opérateur ou qu'il existe des sites mieux adaptés ailleurs[39].

Cependant, il ne me semble pas d'emblée exclu qu'un devoir de coordination à l'intérieur des zones à construire puisse être prévu par

---

[37] Arrêt 1A.116/2002 c. 4.2.

[38] Cf. URS WALKER, Nichtionisierende Strahlung: Umweltrecht und Blick über den Zaun, ius.full 2004 p. 187. Pour le problème analogue en matière de protection contre le bruit ROBERT WOLF, Zur Rechtslage bei Erstellung und Betrieb von ortsfesten Anlagen, DEP 1996, p. 102 ss., notamment p. 127 ss ; LE MÊME, Auswirkungen des Lärmschutzrechts auf Nutzungsplanung und Baubewilligung, PJA 1999 p. 1055 ss., notamment p. 1058 s. et note de bas de page no. 44.

[39] 1A.316/2000 du 21 septembre 2001 c. 5b, publié in DEP 2002 p. 79 ; 1A.264/2000 du 24 septembre 2002 c. 9.4, publié in DEP 2002 p. 769.

le droit cantonal. Certes, dans l'arrêt 1P.562/2001 du 13 juin 2002[40], le Tribunal fédéral a interprété l'art. 5 du règlement tessinois d'application de l'ORNI, qui institue l'obligation pour les opérateurs de coordonner le choix des sites et l'obligation de co-utilisation des installations, de manière restrictive, en le limitant aux installations hors des zones à bâtir. Mais ceci peut s'expliquer par le fait qu'il s'agissait d'une ordonnance d'exécution de l'ORNI. Il n'est pas sûr que le raisonnement du Tribunal fédéral soit le même face à une loi cantonale ou une ordonnance reposant sur une délégation du législateur cantonal.

3.4 Protection de la nature et du paysage

L'arrêt 1A.124/2003 du 23 septembre 2003[41] confirme le refus par le tribunal administratif bernois d'autoriser une installation de téléphonie mobile dans un site marécageux. Le Tribunal fédéral constate qu'en règle générale les installations de téléphonie mobile ne sont pas des « installations d'infrastructure nécessaires » au sens de l'art. 23d al. 2 let. d LPN[42]. Le Tribunal fédéral émet des doutes quant à la possibilité d'une autorisation fondée sur l'art. 23d al. 1 LPN. En l'espèce, il pouvait laisser la question ouverte, car l'installation portait atteinte aux éléments caractéristiques du site marécageux, ce qui exclut d'emblée l'octroi d'une autorisation de construire sans qu'il y ait lieu de procéder à une pesée des intérêts.

---

40 RDAT 2002 II no. 56 p. 195 c. 6.

41 DEP 2003 p. 731.

42 Loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451).

4. Questions de procédure

4.1 Légitimation

Selon l'ATF 128 II 168 (c. 2.3)[43], a qualité pour faire opposition ou pour recourir toute personne susceptible d'être exposée dans un lieu à utilisation sensible au rayonnement de l'installation dépassant 10 % de la valeur limite de l'installation de l'ORNI. La distance jusqu'à laquelle le droit d'opposition peut être exercé est calculée selon une formule simplifiée qui ne tient compte que de la puissance émettrice maximale et des conditions dans la direction principale de propagation[44]. Le Tribunal fédéral a donc, en quelque sorte, créé une « valeur limite de légitimation ». Celle-ci est dorénavant calculée par les opérateurs et inscrite dans la fiche de données spécifiques au site figurant dans la demande d'autorisation de construire, de sorte que toute personne peut aisément vérifier sa propre légitimation.

Ce mode de faire a été critiqué en ce qu'il élargirait outre mesure le cercle des personnes légitimées à recourir et qu'il privilégirait les voisins d'une installation de téléphonie mobile par rapport aux opposants à d'autres projets[45]. Il a pourtant l'avantage de la simplicité et évite de devoir procéder à des calculs compliqués, tenant compte de l'angle des antennes, la hauteur des lieux à utilisation sensible, etc., uniquement pour déterminer la légitimation des recourants.

Toutes les personnes vivant dans la distance critique de l'installation sont légitimées, qu'elles soient propriétaires ou locataires[46], ainsi que les propriétaires d'immeubles situés dans le périmètre même s'ils n'y habitent pas eux-mêmes[47].

---

[43] Arrêt 1A.142/2001 du 25 février 2002, publié in DEP 2002 p. 108 ; résumé in PJA 2002 p. 825 et RDAF 2003 I p. 529 ; confirmé par les arrêts 1A.196/2001 du 8 avril 2002 ; 1A.220/2002 du 10 février 2003, resumé in DEP 2003 p. 280 ; et 1A.78/2003 du 20 juin 2003, publié in DEP 2003 p. 697.

[44] Cf. la formule dans la recommandation d'exécution de l'OFEFP ch. 2.4.2.

[45] Cf. CLEMENS VON ZEDTWITZ, note d'arrêt, PJA 2002 p. 826 ss., notamment p. 832 ; BEATRICE WAGNER PFEIFER, Neuere verfahrensrechtliche Entwicklungen im Umwelt-, insbesondere Mobilfunkrecht ; SJZ 99/2003 p. 465–472, notamment p. 467 s.

[46] Arrêt 1A.78/2003 du 20 juin 2003 c. 2.2, publié in DEP 2003 p. 697.

[47] Arrêt 1A.86/2003 du 15 décembre 2003 c. 1.4.

Chaque personne légitimée peut, en principe, soulever tous les griefs servant à démontrer que l'installation attaquée n'est pas conforme au droit. Ainsi, les recourants peuvent faire valoir que la valeur limite de l'ORNI est dépassée non pas sur leur propre lieu d'habitation mais dans un lieu à utilisation sensible plus proche de l'antenne[48] ; il faut toutefois qu'une éventuelle réduction de la puissance émettrice de l'antenne en question soit susceptible de profiter aussi aux recourants, c'est-à-dire qu'il ne s'agisse pas d'une antenne émettant dans une direction opposée à leur habitation[49].

4.2 Art. 6 CEDH

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'art. 6 CEDH s'applique dès qu'un recourant fait valoir que les valeurs limites d'immission ou les valeurs limites de l'installation sont dépassées sur son terrain ou dans son habitation[50]. Le Tribunal fédéral reconnaît donc une fonction protectrice aux valeurs limites de l'installation, contrairement aux mesures de limitation préventive des émissions en général[51].

4.3 Procédures « de masse »

Souvent, les opposants à une nouvelle installation de téléphonie mobile récoltent des centaines de signatures pour s'opposer au projet. Par la suite, un ou plusieurs des opposants font recours au nom de l'ensemble des signataires.

Dans l'affaire 1A.80/2002[52], Mme X avait fait recours au tribunal administratif soleurois contre une autorisation de construire au nom d'un « *Komitee gegen Mobilfunk-Antennenbau* ». Le tribunal n'était pas entré en matière au motif que le comité n'avait pas de personnali-

---

48 Arrêt 1A.316/2000 du 21 septembre 2001, c. 1b/cc.

49 ATF 128 II 168 c. 2.6 ; 1A.194/2001 du 10 septembre 2002 c. 1.2., publié in DEP 2002 p. 780.

50 ATF 128 I 59 (1A.62/2001) du 24 octobre 2001 ; publié in DEP 2002 p. 62 ; EuGRZ 2002 p. 536 ; RDAF 2003 I p. 527 ; cf. également l'arrêt 1A.251/2002 du 24 octobre 2003 c. 2, publié in DEP 2003 p. 823.

51 ATF 127 II 306 c. 5.

52 Arrêt du 18 juin 2002 c. 4, résumé in DEP 2002 p. 800.

té juridique et ne pouvait donc pas être partie à la procédure. Le Tribunal fédéral a cassé cette décision en rappelant que les mémoires doivent être interprétés selon le principe de la bonne foi et sans formalisme excessif. En l'espèce, il existait des indices que Mme X voulait en fait faire recours au nom de tous les opposants à l'installation. Le tribunal aurait donc dû fixer un délai à Mme X pour clarifier l'identité des recourants et, le cas échéant, pour fournir leurs noms et adresses ainsi que les procurations requises.

Dans un autre cas, M. Y faisait recours au nom d'une centaine d'opposants, en se basant sur la procuration figurant dans l'opposition. Toutefois, celle-ci contenait la réserve suivante : « *Je me réserve la possibilité de ne plus participer à des procédures pouvant entraîner des frais* ». Le tribunal administratif estima ces procurations insuffisantes et somma M. Y de lui fournir des procurations inconditionnelles. Le Tribunal fédéral a confirmé cette décision : la volonté de participer à la procédure de recours devant un tribunal, puisqu'elle peut entraîner des frais judiciaires, doit être exprimée de manière suffisamment claire, ce qui n'était pas le cas en l'espèce[53].

[53] Arrêt 1A.86/2003 du 15 décembre 2003 c. 1.3.