

ANALYSE

Par Céline Lherminier, avocat à la Cour, SGP Seban & Associés

ANTENNES RELAIS: LES POUVOIRS LIMITÉS DU MAIRE

L'ESSENTIEL

► Le maire intervient au stade de l'implantation de l'antenne relais à l'occasion de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme pour les installations concernées. Mais les règles d'urbanisme sont peu contraignantes.

► Pour le Conseil d'Etat, le principe de précaution de l'article L.110-1 du Code de l'environnement n'est pas au nombre des dispositions que doit prendre en compte l'autorité administrative lorsqu'elle se prononce sur l'octroi d'une autorisation. Or, c'est sur le fondement du principe de précaution que le juge judiciaire a ordonné récemment aux opérateurs le démantèlement d'antennes relais.

► La commune conserve des moyens d'action sur des terrains dont elle est propriétaire et certains bâtiments (écoles, bâtiments accueillant les services municipaux...) au voisinage desquels est implantée une antenne.

L'actualité récente, nourrie notamment par des décisions du juge judiciaire imposant aux opérateurs de téléphonie mobile de démanteler certaines de leurs antennes relais, a relancé le débat sur les risques sanitaires liés à l'exposition aux ondes électromagnétiques. Un tel débat, d'autant plus enflammé qu'il a mis en exergue la divergence de positions entre les juges administratifs et les juges judiciaires, ne pouvait rester dans le cadre des prétoires. Afin d'empêcher que l'épineuse question de la nocivité des antennes relais ne soit tranchée par les tribunaux, le gouvernement a lancé le « Grenelle des antennes » pour répondre aux attentes croissantes du public.

Face à cette situation, au niveau local, les maires sont plus que jamais sollicités par leurs administrés et doivent gérer l'inquiétude, ravivée par les décisions de justice récemment intervenues, des riverains des antennes relais implantées sur le territoire de leur commune.

Au demeurant, ces derniers développements n'ont pas modifié les pouvoirs de police du maire en la matière, qui s'avèrent, en pratique, très limités (I). Toutefois, les décisions du juge judiciaire peuvent ouvrir de nouvelles perspectives aux élus (II), même si cette avancée reste très fragile dans l'attente d'un revirement de la jurisprudence administrative.

I. Les pouvoirs très limités du maire

Si les textes tant en matière urbanistique qu'en matière de police administrative permettent, en principe, au maire d'exercer un contrôle sur l'implantation d'antennes relais (A), ses pouvoirs se sont avérés, en pratique, très limités en raison du refus du juge administratif d'admettre la compétence du maire et le principe de précaution en matière d'antennes relais (B).

A. Les pouvoirs du maire selon les textes

Le maire peut, selon les textes, intervenir en matière d'antennes relais soit par la voie urbanistique, soit en utilisant ses pouvoirs de police administrative.

● **Autorisations d'urbanisme.** L'installation d'une antenne relais doit respecter un certain nombre de dispositions relevant notamment des Codes de l'urbanisme,

de l'environnement et des postes et des communications électroniques. La réglementation des puissances d'émission des antennes relais de téléphonie mobile constitue une police spéciale sous la responsabilité du ministre en charge des communications électroniques dont le texte de référence est constitué par le décret n° 2002-775 du 3 mai 2002 qui a fixé les valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques des réseaux de télécommunication mobile.

La plupart de ces dispositions ne concernent pas directement les communes ou les maires car elles visent surtout, en fait, à imposer des obligations aux opérateurs de téléphonie mobile.

Toutefois, le maire exerce un contrôle sur l'implantation de ces antennes lorsqu'elles nécessitent des autorisations d'urbanisme conformément aux articles L.421-1, R.421-1 et R.422-2 du Code de l'urbanisme. Dans ce cadre ne sont soumis ni à permis de construire, ni à déclaration de travaux, les pylônes d'une hauteur inférieure ou égale à 12 mètres au-dessus du sol, les antennes dont aucune dimension n'excède 4 mètres et, dans le cas où l'antenne comporte un réflecteur, lorsqu'aucune dimension de ce dernier n'excède un mètre.

Attention

Sont soumis à déclaration de travaux mais non à permis de construire les ouvrages techniques dont la surface hors œuvre brute ne dépasse pas 100 m², les poteaux et pylônes de plus de 12 mètres et les antennes dont la dimension excède 4 mètres. Au demeurant, ces travaux demeurent soumis au permis de construire dès lors qu'ils sont projetés sur un immeuble inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

En outre, pour que le maire décide, en toute connaissance de cause, de délivrer ou non l'autorisation sollicitée, la déclaration de travaux doit comporter les plans de l'installation, de sa situation et de son implantation sur le terrain, ce qui permet de vérifier, de la même manière que pour le permis de construire, le respect de diverses règles d'urbanisme et des servitudes d'utilité publique applicables au projet et notamment son installation dans l'environnement.

Mais s'il ne faut pas non plus omettre de justifier d'un titre habilitant à construire (CAA Paris 17 janvier 2002, M^{me} Scalbert, BJDU n°4/2002, p.284); TA Cergy-Pontoise, 1^{er} février 2007, Orange c/ Saint-Denis, re

ANALYSE

n° 0600660 et 060322), le défaut de titre peut être régularisé au cours de l'instruction.

Par ailleurs, le maire dispose d'une autre voie d'action pour contrôler l'installation d'antennes relais sur le territoire de sa commune, à savoir l'insertion dans le plan local d'urbanisme (PLU) de prescriptions relatives à l'implantation d'antennes relais. La question qui se pose, à ce stade, est de savoir si le PLU peut légalement interdire la construction d'antennes relais.

A cet égard, dans un jugement du 18 novembre 2008, le tribunal administratif d'Amiens a considéré que si le règlement du PLU peut, en lui-même et pour des motifs d'urbanisme, légalement contenir une interdiction de construction d'antennes relais, cette prohibition n'est légale que si elle est justifiée par le rapport de présentation (*TA Amiens, 18 novembre 2008, n°602415, Société Française de Radiotéléphonie, commenté par Damien Dutrieux, « Plan local d'urbanisme et interdiction des antennes relais : le rôle du rapport de présentation », Construction-Urbanisme mars 2009, p. 16*).

Cependant, il convient de rester très prudent quant à la portée de cette décision car la jurisprudence administrative, refusant d'appliquer le principe de précaution, paraît à ce jour rendre difficile une telle justification. Ainsi, même justifiée par le rapport de présentation, l'interdiction d'antennes relais risque encore d'être sanctionnée par le juge administratif (*TA Amiens, 13 juin 2006, req. n°0402044*).

● **Police administrative.** Outre les outils urbanistiques, le maire peut également utiliser ses pouvoirs de police administrative pour s'opposer à l'installation d'antennes relais sur son territoire.

❖ **n effet, aux termes de l'article L.2212-1 du Code général des collectivités territoriales, « le maire est chargé (...) de la police municipale » qui a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité publique et la salubrité.**

Certes, le maire ne peut intervenir au titre de ses pouvoirs de police administrative générale que si une insuffisance au niveau de la police spéciale des télécommunications a pu être établie. Cette carence aurait pu provenir d'une insuffisance des seuils d'exposition aux ondes électromagnétiques fixées par le décret, comparativement à ceux fixés dans d'autres pays.

Attention

Les maires ont cru pouvoir, sur ce fondement, prendre des arrêtés de police administrative interdisant l'implantation d'antennes relais dans un rayon de 300 ou 500 mètres des établissements sensibles, tels que les crèches, écoles et maisons de retraite. Toutefois, ces arrêtés ont été systématiquement censurés par le juge administratif qui a refusé l'utilisation des pouvoirs de police du maire pour interdire l'implantation d'antennes relais, en raison de l'incompétence de l'exécutif local à intervenir en cette matière, relevant de la police spéciale du ministre des Télécommunications. Cette censure a montré les limites bien réelles du pouvoir du maire en matière d'antennes relais qui ont été constatées tant en matière de police administrative qu'en urbanisme.

B. Les limites de ces pouvoirs

● **Le décret du 3 mai 2002.** Si le maire peut, en principe, s'opposer à une déclaration de travaux pour l'implantation d'une antenne relais déposée par un opérateur de téléphonie mobile, la jurisprudence a toutefois sanctionné les décisions d'opposition à déclaration de travaux, dès lors que l'installation projetée respecte les prescriptions du décret du 3 mai 2002.

En effet, ce décret a été attaqué devant le Conseil d'Etat, qui a confirmé sa légalité en estimant notamment, qu'en l'état des connaissances scientifiques à la date de parution du décret, il n'apparaissait pas que le gouvernement ait manifestement fait une mauvaise appréciation des risques auxquels le public était soumis (*CE 11 juin 2004, Commune de Saint-Maur-des-Fossés, req. n°248443*). En d'autres termes, le Conseil d'Etat a rejeté l'argumentation selon laquelle le principe de précaution impliquait une baisse des seuils d'exposition.

Or, l'échec du recours introduit contre le décret du 3 mai 2002 implique que les maires ne peuvent plus s'opposer aux déclarations de travaux préalables pour des raisons tirées de l'exposition à de tels champs électromagnétiques. De fait, la légalité du décret de 2002 limite très fortement le pouvoir de police du maire dès lors qu'une antenne relais respecte ses prescriptions. Que ce soit au stade de l'implantation de l'antenne ou lors de son exploitation, il ne peut imposer de prescriptions plus sévères que celles fixées par la police spéciale des télécommunications seul compétent en ce domaine.

En l'état actuel, tout arrêté qui fixerait des seuils plus bas, ou déciderait du démantèlement d'une antenne relais, serait voué, d'abord, à être suspendu par le juge des référés, pour ensuite être annulé par le juge du fond. On notera à ce propos l'ordonnance du 25 mars 2009 du Conseil d'Etat selon laquelle la décision d'opposition du maire à la construction d'une antenne relais ne crée pas en principe, une situation d'urgence rendant nécessaire l'intervention du juge des référés. En l'espèce, l'imminence de la dépose de l'antenne relais n'étant pas actuellement avérée, la portée limitée des problèmes de couverture ne nécessite pas l'intervention d'une mesure d'extrême urgence (*CE 25 mars 2009, Ordonnance n°326266*).

Attention

Seules des mesures attestant du dépassement fréquent des seuils d'une antenne relais permettraient peut-être de justifier un arrêté de démantèlement. Cela étant, cela implique de réaliser des campagnes de mesure coûteuses, et l'opérateur pourrait toujours s'engager à limiter la puissance d'émission.

● **Pas de risque sanitaire certain et avéré, selon le Conseil d'Etat...** Si le maire peut aussi, en théorie, se fonder sur ses pouvoirs issus de l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme – ce qui implique que le risque invoqué soit certain et avéré – pour s'opposer à l'implantation d'une antenne pour des raisons de « sé- [...]

RÉFÉRENCES

● Décret n° 2002-775 du 3 mai 2002 pris en application du 12° de l'article L.32 du des postes et télécommunications et relatif aux valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication ou par les installations radioélectriques. Il fixe les valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques des réseaux de télécommunications mobile (JO du 5 mai 2002, p. 8624)

SUR LE WEB

Retrouvez le dossier antennes relais : les maires au principe de précaution sur www.courrierdesmaires.com

À RETENIR

Urbanisme. Le maire intervient au stade de l'implantation de l'antenne relais à l'occasion de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme pour les installations soumises à autorisation. Mais s'il peut faire valoir les règles d'urbanisme à ce stade, celles-ci sont en définitive, peu contraignantes puisque aucun permis de construire ni déclaration préalable n'est exigé pour l'installation de pylônes d'une hauteur inférieure ou égale à douze mètres ou d'antennes dont aucune dimension n'excède quatre mètres, ce qui représente pourtant le cas de la quasi-totalité des antennes relais installées en zones urbaines.

ANTENNES RELAIS : LES POUVOIRS LIMITÉS DU MAIRE

[...] curité et de salubrité publique», ce fondement a pourtant été considéré comme inopérant par le juge administratif. Selon cet article, le maire est tenu, dans le cadre de l'instruction des autorisations de construire, de veiller à ce que les constructions qui en constituent l'objet, ne portent pas atteinte, par leurs caractéristiques ou du fait de leur situation à proximité d'autres installations, à la salubrité ou à la sécurité publique. C'est ainsi que le juge administratif, antérieurement à la position du Conseil d'Etat sur ce sujet, a considéré, en tout premier lieu, s'agissant d'une installation de radiotéléphonie mobile soumise à déclaration de travaux « que l'indépendance des législations relatives, d'une part à l'établissement et à l'exploitation des réseaux radioélectriques, d'autre part, à l'urbanisme, ne fai(sai)t pas obstacle à ce que l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'occupation et d'utilisation des sols porte une appréciation sur les risques pour la santé publique sur le fondement des dispositions précitées de l'article R.111-2 » (TA Strasbourg, 27 juillet 2001, Roth c/ Commune de Gerstheim, req. n°9904059).

Attention

Le Conseil d'Etat a infirmé cette position. Il a posé comme principe, intangible à ce jour, qu'aucun élément scientifique n'était de nature à faire naître un doute quant à l'innocuité des antennes relais sur la santé des personnes et qu'il était ainsi impossible de faire état d'un risque sanitaire avéré et certain. Dans le droit fil de sa décision confirmant la légalité du décret précité de 2002, il a considéré qu'un maire ne pouvait, sur le fondement de l'article R.111-2 précité, s'opposer à la construction d'une antenne relais (CE 13 décembre 2006, M. et M^{me} A., req. n°284237).

A l'instar de l'article R.111-2, le principe de précaution, d'abord admis par les tribunaux administratifs, a été également rejeté par le Conseil d'Etat (CE 22 août 2002, SFR, req. n°245624).

Contrairement à ce qui avait été retenu par les premiers juges des référés, le Conseil d'Etat statuant sur un arrêté de police interdisant l'implantation d'antennes relais a jugé que cette interdiction était illégale. Pour le Conseil d'Etat, le principe de précaution de l'article L.110-1 du Code de l'environnement n'est pas au nombre des dispositions que doit prendre en compte l'autorité administrative lorsqu'elle se prononce sur l'octroi d'une autorisation délivrée en application de la législation sur l'urbanisme (CE 20 avril 2005, Société Bouygues Télécom, req. n°248233; voir également TA de Cergy-Pontoise, ordonnance de référé, 4 mai 2009, Orange c/ Noisy-le-Grand, req. n°0904355-10).

En se plaçant ainsi sur le terrain de l'indépendance des législations, il évince de cette manière l'argumentation

qui était avancée au soutien des décisions d'opposition à travaux et tirée de l'existence de risques potentiels résultant de l'exposition aux ondes électromagnétiques.

● **Rejet du principe de précaution.** Aussi en refusant d'appliquer le principe de précaution en matière d'antennes relais de téléphonie mobile, le Conseil d'Etat a entendu mettre un terme à toute tentative du maire de prendre en compte les préoccupations environnementales dans le processus de délivrance des autorisations d'urbanisme pour ce type d'installations. Or, un nouvel article R.111-15 a été introduit dans le Code de l'urbanisme, selon lequel « le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable doit respecter les préoccupations d'environnement définies aux articles L.110-1 et L.110-2 du Code de l'environnement ».

En outre, ce refus met également fin à toute discussion devant le juge administratif, alors même qu'à la différence de l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme précité, le principe de précaution ne suppose pas de faire état d'un risque avéré et certain mais simplement hypothétique et incertain, ce qui aurait pu faciliter l'admission de ce principe.

Privé de l'application du principe de précaution et de l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme, que ce soit pour interdire dans un arrêté de police l'implantation d'antennes relais ou pour s'opposer à des déclarations de travaux, le maire a vu sa marge de manœuvre en matière d'antennes relais réduite à une peau de chagrin. L'adoption de la charte de l'environnement n'a pas été de nature à infléchir la jurisprudence du Conseil d'Etat qui considère qu'en l'état des connaissances scientifiques, il n'apparaît pas que l'installation d'antennes relais de téléphonie mobile présente de risques sérieux prouvés pour la santé publique (CE 28 nov. 2007, Commune de Saint-Denis c/ société Orange France, req. n°300823; CE 2 juillet 2008, SFR, AJDA 2008, p. 1359).

Attention

C'est pourtant sur le fondement du principe de précaution que le juge judiciaire, prenant le contre-pied du juge administratif, a ordonné récemment aux opérateurs le démantèlement d'antennes relais. Cette « jurisprudence anti-antennes » – en attente d'être confirmée ou non par la Cour de cassation, la société Bouygues Télécom s'étant pourvue en cassation contre l'arrêt de la cour d'appel de Versailles du 4 février 2009 – constitue certes une victoire pour les riverains d'antennes relais. Mais elle n'a pas modifié les pouvoirs limités du maire et l'étroitesse de sa marge de manœuvre dans le domaine réservé de la téléphonie mobile, même si elle peut ouvrir de nouvelles perspectives dans certains cas de figure précis.

II. Les récentes décisions judiciaires : de nouvelles perspectives pour le maire ?

Les efforts des riverains d'antennes relais n'auront pas été vains car, récemment, trois décisions du juge judi-

À RETENIR

Risque sanitaire. Selon le Conseil d'Etat, un maire ne peut s'opposer à l'implantation d'une antenne relais pour des raisons de santé publique dès lors qu'elle respecte les seuils du décret de 2002. Il ne peut pas plus invoquer le principe de précaution pour justifier l'adoption d'un arrêté de police interdisant l'implantation d'antennes relais au voisinage des établissements sensibles, sous peine de voir son arrêté immédiatement suspendu et annulé au fond. De toute façon, principe de précaution ou pas, le maire est considéré comme matériellement incompétent pour édicter une telle mesure de police, en raison de l'existence d'une police spéciale des télécommunications (CAA Versailles 15 janvier 2009, Commune de Saint-Denis, req. n°07VE017770, étant précisé que la commune s'est pourvue en cassation contre cet arrêt).

ANALYSE

ciaire ont, pour la première fois, ordonné le démantèlement d'antennes relais de téléphonie (A).

Même si ces dernières évolutions jurisprudentielles n'auront pas à terme de répercussions notables sur les voies d'action du maire, elles peuvent leur offrir de nouvelles perspectives, dès lors que la commune est propriétaire de bâtiments (écoles, bâtiments accueillant les services municipaux...) au voisinage desquels est implantée une antenne (B).

A. L'évolution de la jurisprudence judiciaire

Le juge judiciaire, plus ouvert que le juge administratif en la matière, a reconnu, depuis 2004, l'existence de risques sanitaires liés aux antennes relais. Dans un arrêt du 7 janvier 2004, la cour d'appel de Paris avait déjà précisé que « la société Orange France ne peut négliger l'impact de ses installations sur l'environnement, au sens large comme au sens particulier, c'est-à-dire sur les voisins proches de ces installations » (CA Paris 7 janvier 2004, *Mariais c/ Sté Orange France n°2003/02301, Jurisdata n°2004-227915*).

Pour cette même cour, « si la parfaite innocuité de ces installations était si facile à démontrer, la communauté scientifique dans son ensemble aurait refermé le dossier définitivement au lieu de l'alimenter de controverses d'experts dont l'honnêteté intellectuelle ne saurait être mise en doute a priori ». Elle a déclaré, faisant ainsi application du principe de précaution, qu'en regard de l'instabilité scientifique sur le sujet, l'installation de l'antenne de téléphonie mobile envisagée devra être votée à l'unanimité des copropriétaires, à raison du risque potentiel qu'elle présente (CA Paris 7 avril 2005, *SARL Pierre Valorisation Développement, req. n°04/12160*).

Encore, le tribunal de grande instance de Toulon avait indiqué, dans un jugement du 20 mars 2006, que « le principe de précaution doit être d'autant plus privilégié qu'à ce jour, il ne s'est pas écoulé un certain nombre d'années suffisant pour avoir le recul nécessaire et pour pouvoir affirmer qu'il n'existe aucun risque » (TGI Toulon, 20 mars 2006, *M. Richard G., req. n°06/110*). Ce jugement a toutefois été infirmé par la cour d'appel d'Aix-en-Provence « en l'absence de risque sanitaire établi » par le dépassement des seuils du décret du 3 mai 2002 (CA Aix-en-Provence, 15 septembre 2006, *SA Bouygues Telecom c/ M. et M^{me} Gautier*).

Très récemment, c'est également sur le fondement du principe de précaution que le juge judiciaire a condamné les sociétés Bouygues Telecom et SFR au démantèlement de leurs antennes relais implantées à proximité des habitations des demandeurs et suspendu en référé l'installation de trois antennes par Orange sur le clocher d'une église située à proximité d'une école pour trouble anormal de voisinage.

Attention

Le 4 février 2009, la cour d'appel de Versailles a considéré que le respect des normes édictées par le décret du 3 mai 2002, la licéité de l'activité et son utilité pour la collectivité

ne suffisent pas à eux seuls à écarter l'existence d'un trouble anormal de voisinage. Pour la cour, « exposer son voisin contre son gré, à un risque certain et non pas hypothétique (...) constitue en soit un trouble de voisinage » (CA Versailles, 4 février 2009, *RG n°08/08775*).

Pour la cour, l'incertitude sur l'innocuité d'une exposition aux ondes émises par les antennes peut être qualifiée de sérieuse et raisonnable. Et l'opérateur, s'il respecte la réglementation en vigueur, n'a pas mis en œuvre, dans le cadre de cette implantation, les mesures spécifiques ou effectives qu'il est capable techniquement de mettre en œuvre ainsi que l'établit la signature de chartes entre certaines communes et les opérateurs de téléphonie mobile qui fixent des normes d'émission bien en deçà des normes actuellement en vigueur en France ou qui éloignent les antennes mobiles des zones d'habitation.

C'est ensuite le TGI de Carpentras qui, par un jugement rendu le 16 février 2009, condamne la société SFR-Cegetel à procéder au démantèlement de l'antenne relais implantée sur l'emprise d'un terrain appartenant à la commune de Châteauneuf-du-Pape, sous astreinte, en raison des troubles anormaux qu'elle cause aux plaignants (TGI Carpentras, 16 février 2009, *req. n°87/2009*).

Pour le tribunal, même en cas de parfait respect des normes applicables, exposer une personne à un risque certain peut être constitutif d'un trouble anormal de voisinage, le caractère anormal s'inférant de ce que le risque étant d'ordre sanitaire, sa concrétisation porterait atteinte aux personnes.

Pour le juge, il importe « de faire prévaloir le choix de la protection de l'intégrité physique des époux B. et la prévention du risque sanitaire les concernant, plutôt que de tabler sur une croyance aveugle en la suffisance de normes non intangibles qui excluraient par elles-mêmes toute possibilité de risque, ce qui n'est manifestement pas avéré à ce stade de la recherche scientifique dans ce domaine ».

Enfin, le TGI d'Angers, statuant en référé, a rendu une ordonnance le 5 mars 2009, interdisant au nom du principe de précaution des travaux envisagés par la société Orange en vue d'ériger trois antennes relais sur le clocher d'une église, à proximité d'une école (TGI Angers, 5 mars 2009, *req. n°08/00765*).

Attention

La dynamique enclenchée par ces décisions reconnaissant le principe de précaution permet d'attendre de nouvelles évolutions telles qu'un éventuel revirement de la jurisprudence administrative ou, à tout le moins, un alignement des positions entre les deux ordres de juridiction.

Elle a surtout conduit les maires, sous la pression de leurs administrés, dont les inquiétudes ont été ravivées par cette actualité, à s'interroger sur leurs voies d'action du fait de ces dernières évolutions.

Cette position du juge judiciaire doit encore être confirmée par la Cour de cassation. Elle offre, au demeurant, une marge de manœuvre limitée aux communes qui souhaiteraient parvenir au démantèlement d'antennes relais, dans la mesure où elle n'est transposable qu'aux communes propriétaires de bâtiments riverains d'antennes relais. [...]

À RETENIR

Moyens d'action du maire
Dans les zones sur lesquelles une commune est propriétaire d'un terrain ou d'un immeuble est fondée, comme tout riverain, à demander au juge judiciaire le démantèlement de l'antenne voisine et/ou des dommages et intérêts de l'opérateur, sur le fondement du trouble anormal de voisinage. Une commune peut aussi décider, le cas échéant, de ne pas renouveler les conventions d'occupation des immeubles, dont elle est propriétaire, conclues avec les opérateurs.

ANTENNES RELAIS: LES POUVOIRS LIMITÉS DU MAIRE

B. Démantèlement : des perspectives pour les communes ?

● **Trouble anormal du voisinage.** Dès 2004, un arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence a confirmé un jugement du TGI de Grasse qui avait condamné un opérateur, à la demande d'une commune propriétaire du terrain sur lequel était implantée une école, à déplacer son antenne relais (*Cour d'appel d'Aix-en-Provence, 8 juin 2004, Commune de la Roquette-sur-Siagne c/ SFR, D. 2004, p. 2678*) confirmant le jugement du TGI de Grasse (*17 juin 2003, Commune de la Roquette-sur-Siagne c/ SFR*). Le trouble excessif du voisinage causé par l'opérateur à la commune, propriétaire de deux parcelles de terrain mises à disposition d'une école privée, a ici été reconnu sur le fondement exprès du principe de précaution, étant donné « que la commune de La-Roquette-sur-Siagne (...) ne peut garantir aux usagers de son bâtiment scolaire l'absence de risques sanitaires liés au voisinage de l'antenne ».

Attention

Cette décision, d'autant plus pertinente qu'elle a été confirmée par les récentes décisions judiciaires précitées, a ouvert de nouvelles perspectives d'action au maire. Il peut demander au juge judiciaire, sur le fondement du trouble anormal du voisinage, le démantèlement d'antennes relais lorsque la commune est propriétaire ou même locataire de locaux au voisinage desquels l'antenne en question est implantée.

● **Les autres moyens d'action de la commune.** Une autre solution s'offre aux maires consistant à demander aux opérateurs de s'engager, par le biais d'une charte, à respecter des puissances d'émission inférieures à celles du décret de 2002. Cependant, depuis la signature de celle de Paris en 2004, qui constitue un précédent qui a été utilisé par le juge judiciaire en leur défaveur, les opérateurs rechignent à réitérer ce type d'accord. Ainsi, les négociations engagées par une communauté d'agglomération telle que Plaine commune n'ont, à ce jour, pas abouti.

En revanche, dans les zones sur lesquelles elle est propriétaire d'un terrain ou d'un immeuble, la commune est fondée, comme tout riverain, à demander au juge judiciaire le démantèlement de l'antenne voisine et/ou des dommages et intérêts à l'opérateur, sur le fondement du trouble anormal de voisinage, comme cela a été vu ci-avant. Et il s'agit là, finalement, en l'état de la jurisprudence administrative, de la seule voie d'action, sûre d'un point de vue juridique, qui pourrait être exploitée par le maire.

Par ailleurs, rien ne lui interdit d'informer des riverains inquiets de la présence d'une antenne voisine des voies

de droit qui s'offrent à eux, voire même de les conseiller. Cela peut être utile si la pression des riverains sur la collectivité est forte.

Attention

Une commune peut aussi décider, le cas échéant, de ne pas renouveler les conventions d'occupation des immeubles, dont elle est propriétaire, conclues avec les opérateurs. Généralement signées à la fin des années 1990 pour une durée de dix ans, de nombreuses conventions arrivent bientôt à échéance. Un recensement de ces conventions et de leur date d'échéance pourrait utilement être engagé, leur renouvellement offrant aux communes un moyen de pression tangible sur les opérateurs. Mais si cette voie venait à être empruntée, il est certain que la guérilla juridique reprendrait et qu'en tout état de cause, les maires devraient, dans leurs rapports avec les opérateurs, tenir compte de l'inquiétude voire de la colère des habitants de leur commune.

● **L'Etat décisionnaire.** Cependant, excepté cette voie d'action, les récentes décisions du juge judiciaire n'auront probablement, à court terme, aucune incidence sur les pouvoirs de police du maire en matière d'implantation d'antennes relais (*C. Lherminier ; D. Seban « Antennes relais : le maire entre deux feux », La Gazette des communes, 4 mai 2009, p. 9*). Sauf à ce que le Conseil d'Etat revienne sur sa jurisprudence bien établie, le maire demeurera étranger à la police spéciale de l'encadrement des puissances d'émission des antennes relais, qui restera vraisemblablement de la responsabilité de l'Etat.

A cet égard, seul un revirement de la jurisprudence administrative serait de nature à conférer aux maires une véritable liberté d'action pour contrôler l'implantation d'antennes relais. A tout le moins, ce revirement leur permettrait d'entrer d'égal à égal dans un processus de négociation avec les opérateurs, avec des engagements de leur part sur le niveau des seuils, les lieux d'implantation et l'organisation d'une concertation préalable avec le public avant toute implantation.

Certes, le débat scientifique sur les effets des ondes radioélectriques, relancé par le rapport Bioinitiative, publié en août 2008 sous l'égide de l'Agence européenne pour l'environnement et du Parlement européen, qui a conclu à l'existence de risques sanitaires, pourrait se traduire, à terme, par une baisse des seuils du décret de 2002. Ces éléments nouveaux, de nature à susciter une nouvelle analyse de ces seuils, semblent toutefois difficilement exploitables par une commune souhaitant les réduire dès maintenant.

Ainsi, la réglementation des puissances d'émission des antennes relais, leur démantèlement ou la délimitation de zones d'exclusion par voie d'arrêtés municipaux seront probablement toujours passibles de suspension et d'annulation par le juge administratif, la répartition des compétences entre les communes et l'Etat sur le sujet n'étant pas, dans l'immédiat, susceptible d'évoluer. ■

À SAVOIR

Expérimentation. Parmi les orientations retenues à l'issue de la table ronde « Radiofréquences, santé et environnement », organisée le 25 mai, par le gouvernement, figurent l'élaboration d'un plan communal de déploiement des antennes et, d'ici à septembre, l'expérimentation d'un abaissement des seuils d'exposition aux antennes dans certaines villes. L'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset) rendra également en septembre une nouvelle étude sur les risques sanitaires. Le gouvernement réunira à l'automne élus, opérateurs et scientifiques pour arrêter des mesures concrètes. www.courrierdesmaires.fr (fichier antennes relais)