

LE MAIRE ET LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION

L'exemple des antennes relais

L'ESSENTIEL

■ Cristallisation

La téléphonie mobile, technologie récente ayant connu un développement rapide, dont ni l'innocuité, ni la dangerosité ne sont avérées, est devenue le terrain de prédilection des contentieux liés au principe de précaution.

■ Gérer l'inquiétude

Les maires doivent gérer l'inquiétude, ravivée par les décisions de justice récemment intervenues, des riverains des antennes relais implantées sur le territoire de leur commune.

■ Une jurisprudence stabilisée

Après une période d'hésitations et de contradictions entre les décisions des juridictions administratives et judiciaires, la jurisprudence paraît aujourd'hui unifiée sur cette question depuis une décision récente du Conseil d'Etat.

UNE ANALYSE DE
Céline LHERMINIER,
avocat à la cour, SCP Seban et associés

Le principe de précaution consiste, pour l'essentiel, en la possibilité de prendre des mesures appropriées en cas de suspicion d'un risque. Ce principe doit s'appliquer chaque fois que la preuve de l'innocuité d'une nouvelle technologie n'est pas apportée, dans tous les domaines touchant à la sécurité des personnes. La mise en œuvre de ce principe relève avant tout de la compétence de l'Etat. Mais l'efficacité d'une politique fondée sur ce principe ne doit pas seulement reposer sur l'Etat. Aussi le maire a-t-il un rôle à jouer (*lire chapitre I*). Il est d'ailleurs très sollicité par ses administrés afin d'appliquer le principe de précaution, notamment en matière d'antennes relais. En effet, au niveau local, les maires doivent gérer l'inquiétude, ravivée par les décisions de justice récemment intervenues, des riverains des antennes relais implantées sur le territoire de leur commune. Sur l'application du principe de précaution en matière d'antennes relais, après une période d'hésita-

tions et de contradictions entre les décisions des juridictions administratives et judiciaires (*lire chapitre II*), la jurisprudence paraît aujourd'hui unifiée depuis une décision rendue par le Conseil d'Etat le 19 juillet 2010 (*lire chapitre III*).

I. Définition, acteurs et domaines d'application

Selon les termes de l'article L. 110-1 du Code de l'environnement, le principe de précaution vise à ce que, par prudence, certaines mesures soient prises même en l'absence de certitudes scientifiques pour prévenir l'apparition de risques environnementaux. Ce principe implique de ne pas retarder l'adoption de mesures visant à éviter un risque soupçonné, alors que le principe de prévention exige l'adoption de mesures de nature à éradiquer un risque connu. En d'autres termes, alors que la prévention tend à éviter des risques connus, la précaution tend à ne pas créer de risques non encore certains.

À NOTER
Alors que la prévention tend à éviter des risques connus, la précaution tend à ne pas créer de risques non encore certains.

Dans l'affaire de « la vache folle », le Conseil d'Etat a admis « eu égard aux mesures de précaution qui s'imposent en matière de santé publique », des mesures d'interdiction portant sur des aliments destinés à des enfants en bas âge et des compléments alimentaires pouvant contenir des quantités élevées de tissus suspects (1). Le principe de précaution pousse les autorités publiques, que ce soit au niveau national ou local, à agir avant même qu'un risque ne soit établi. C'est dans le domaine de l'environnement, selon les termes de l'article L. 110-1 du Code de l'environnement, que ce principe a été défini, mais dans la pratique, son champ d'ap-

plication est beaucoup plus large et s'étend à la santé publique (organismes génétiquement modifiés, amiante...).

Enfin et surtout, inscrit à l'article 5 de la Charte de l'environnement, le principe de précaution est devenu un principe à valeur constitutionnelle. Le Conseil d'Etat, dans son arrêt d'assemblée du 3 octobre 2008 (2) reconnaît à la Charte de l'Environnement sa valeur constitutionnelle et considère qu'elle s'impose aux pouvoirs publics et aux autorités administratives.

Il ne peut être fait application du principe de précaution que si trois conditions sont satisfaites, à savoir une incertitude scientifique pesant sur la réalisation du dommage, la gravité du dommage encouru et le caractère irréversible du dommage.

Par ailleurs, l'application du principe n'est attribuée qu'aux seules autorités publiques dans les limites de leurs domaines de compétences. Parmi les décideurs publics, l'Etat n'est pas le seul à pouvoir se prévaloir du principe de précaution. L'obligation de précaution est également confiée aux collectivités territoriales et aux établissements publics. Par exemple, en matière de culture de plantes génétiquement modifiées ou d'utilisation d'insecticides, qui relèvent de polices spéciales de la compétence de l'Etat, le maire peut faire application du principe de précaution dans le cadre de son pouvoir de police en application des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, lorsque les circonstances locales justifient qu'une mesure plus restrictive que celle qui vaut sur le plan national soit prise (3).

Toutefois, comme toute mesure de police, toute restriction dans l'un de ces domaines ne doit être ni générale, ni absolue, mais doit être proportionnée aux risques locaux pour la santé publique. S'agissant de l'application par les maires du principe de précaution, le président du tribunal administratif de Poitiers, dans une ordonnance rendue le 22 octobre 2002, a considéré qu'« une interdiction par un maire de la culture en plein champ de toute espèce végétale génétiquement modifiée sur l'ensemble du territoire de la commune pour toute l'année constitue un usage du pouvoir de police disproportionné à ce qui est nécessaire au maintien de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques [...] nonobstant le

Article L. 110-1 du Code de l'environnement. L'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable.

Article 5 de la Charte de l'environnement. Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

Article R. 111-15 du Code de l'urbanisme. 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.

À NOTER

Le maire peut être conduit à faire application du principe de précaution en matière d'environnement et de santé publique, au même titre que l'Etat.

principe de précaution [...] et [...] alors que le maire n'établit l'existence d'aucun danger potentiel clairement identifié qui menacerait réellement soit les habitants soit les cultures de la commune » (4). Les juges du tribunal administratif de Rennes dans leur jugement du 28 novembre 2001 (5), avaient considéré au contraire que le principe de précaution ne peut être mis en œuvre que « par l'autorité qui a compétence pour intervenir, et seule l'autorité investie du pouvoir d'accorder l'autorisation est compétente pour suspendre ou retirer une telle autorisation » (6).

Un autre exemple de l'application par le maire du principe de précaution est donné à travers une décision de la cour administrative d'appel de Nantes du 30 juin 2000, appelée à statuer sur une demande d'annulation d'un arrêté municipal enjoignant l'évacuation d'un bâtiment dans lequel étaient entreposées des farines animales. Le requérant soutenait que le maire était incompétent pour intervenir en matière d'installations classées, et que le stockage en cause ne présentait pas « un danger susceptible de justifier l'intervention de l'autorité municipale ». La cour a estimé que, compte tenu des risques que les farines pouvaient faire courir à la santé publique, le maire n'avait pas pris de mesures excédant sa compétence, entravant

injustement la liberté du commerce. Ainsi que le souligne le commissaire du gouvernement dans ses conclusions, « le maire a fait application du principe de précaution [...] s'il ne l'avait pas fait et qu'un accident soit survenu, il aurait été critiqué, accusé, voire poursuivi pour délit non intentionnel [...] » (7). La crise de la « vache folle » avait par ailleurs conduit certains maires à proscrire la viande de bœuf des menus des restaurants scolaires placés sous leur responsabilité, dans un souci de précaution (8). Ainsi, le maire peut être conduit, dans certains cas, à faire application du principe de précaution en matière d'environnement et de santé publique, au même titre que l'Etat, afin que l'objectif de protection sanitaire soit pleinement atteint.

Dans un arrêt en date du 24 mai 2009, le Conseil d'Etat a annulé les décisions du 15 mars 2007 du ministre de l'Agriculture et de la pêche autorisant la société Monsanto agriculture France SAS à procéder à la dissémination volontaire dans l'environnement de maïs génétiquement modifié, en tant qu'elles portent sur deux sites situés sur

(1) CE 24 févr. 1999, Sté Pro-Nat, req. n°192465.
(2) CE Ass. 3 oct. 2008 req. n°297931, lire La Gazette, 13 oct. 2008, p. 59.
(3) CE 18 déc. 1959 Sté des films Lutétia.
(4) Cité in Rép.min, JO Sénat du 23 oct. 2003 p. 3158.
(5) Préfet Ile-et-Vilaine c/ Cne Chasné-sur-Illet, cité in rép. min, préc.
(6) Cité in rép. min, préc.
(7) CAA Nantes, 3^e ch., 30 juin 2000, Sté française maritime c/ préfet Côtes-d'Armor, n°97NT00539 et n° 97NT00559: Juris-data n°2000-129243.
(8) Rapport et avis sur le principe de précaution et la responsabilité dans le domaine alimentaire, Conseil national de l'alimentation, septembre 2001.



DOCUMENTATION

■ Application du principe de précaution, lire également le rapport d'information de l'Assemblée nationale publié avec ce numéro.

RÉFÉRENCES

- Code de l'environnement, art. L. 110-1 et L. 110-2.
- Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L. 2212-1 et L. 2212-2.
- Code de l'urbanisme, art. R. 111-2 et R. 111-15.

■ ■ ■ le territoire de la commune de Bourgoin-Jallieu (9). La ville de Bourgoin-Jallieu avait contesté les décisions ministérielles en arguant du fait que les décisions du ministre ne faisaient pas mention des sites choisis et que les communes concernées avaient toutes été tenues à l'écart. Le Conseil d'Etat lui a donné raison pour un motif lié à l'information insuffisante de la Commission du génie biomoléculaire et à l'incomplétude du dossier, en raison du défaut d'indication de la localisation des expérimentations et de renseignements précis sur les caractéristiques des sites d'expérimentation et des risques particuliers qu'ils sont susceptibles de présenter. Dans une autre affaire, le maire de la commune de Wattwiller, dans le Haut-Rhin, a demandé l'établissement d'un périmètre de protection afin d'empêcher la contamination des parcelles d'agriculture biologique situées sur le territoire de sa commune par des cultures commerciales d'organismes génétiquement modifiés, ce que le Premier ministre a implicitement rejeté. Le tribunal administratif de Strasbourg a jugé que l'existence d'un danger grave pour l'exploitation en agriculture biologique ou l'activité des Grandes

À NOTER
Les décisions du juge judiciaire imposant aux opérateurs de téléphonie mobile de démanteler certaines de leurs antennes relais ont mis en exergue la divergence de positions qui existait entre les juges administratifs et judiciaires.

tenu d'édicter des périmètres de protection afin d'assurer la coexistence entre les parcelles d'agriculture biologique et celles de culture d'OGM (10). Très récemment encore, c'est dans le domaine de la téléphonie mobile que l'application du principe de précaution par les maires a créé la polémique. Les décisions, très médiatisées, du juge judiciaire imposant aux opérateurs de téléphonie mobile de démanteler certaines de leurs antennes relais, ont relancé le débat sur la nocivité de ces installations et sur l'application par le maire du principe de précaution, à l'occasion de la délivrance d'autorisations de construire ou de l'édiction d'arrêtés de police réglant leur implantation. Un tel débat a mis en

exergue la divergence de positions qui existait entre juges administratifs et judiciaires et à laquelle étaient confrontés les maires.

II. Les controverses des antennes relais

Alors que les juges de l'ordre judiciaire semblent plutôt favorables aux interdictions dans des situations délimitées, le juge administratif conteste les effets nocifs des ondes électromagnétiques émises par les antennes relais sur la santé publique. Surtout, jusqu'au revirement opéré par l'arrêt du 19 juillet 2010, le Conseil d'Etat refusait systématiquement d'appliquer le principe de précaution au droit de l'urbanisme et aux antennes relais. Le Conseil d'Etat a toujours eu la même position : 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 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 s'opposer à la construction d'une antenne-relais (11), sur le fondement de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme, aux termes duquel une autorisation de construire peut être refusée si le projet est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique.

A l'instar de l'article R. 111-2, le principe de précaution, d'abord admis par les tribunaux administratifs, a été longtemps rejeté par le Conseil d'Etat (12). 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 la Haute Assemblée, dans l'arrêt « Bouygues Télécom », le principe de précaution de l'article L. 110-1 du Code de l'environnement n'était pas au nombre des dispositions que devait prendre en compte l'autorité administrative lorsqu'elle se prononçait sur l'octroi d'une autorisation délivrée en application de la législation sur l'urbanisme (13). A cette époque, la Charte de l'environnement et son article 5, relatif au principe de précaution, n'étaient pas encore en vigueur. En se plaçant ainsi sur le terrain de l'indépendance des législations, il évinçait 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. Aussi en refusant d'appliquer le principe de précaution en matière d'antennes relais de téléphonie mobile, le Conseil d'Etat avait entendu mettre un terme à toute tentative du maire de prendre en compte les préoccupations environnementales dans le processus de délivrance des autorisations

À NOTER
C'est sur le fondement du principe de précaution que le juge judiciaire a ordonné aux opérateurs le démantèlement d'antennes relais en raison du trouble anormal de voisinage causé par l'exposition aux ondes électromagnétiques.

d'urbanisme pour ce type d'installations. Or, c'est pourtant sur le fondement du principe de précaution que le juge judiciaire, prenant le contre-pied du juge administratif, a ordonné aux opérateurs le démantèlement d'antennes relais en raison du trouble anormal de voisinage causé par l'exposition aux ondes électromagnétiques.

Dans un arrêt du 7 janvier 2004, la cour d'appel de Paris avait déjà précisé que le déploiement des antennes relais « peut avoir une incidence sur l'environnement, qu'il convient de rechercher les solutions permettant d'assurer la protection de la santé, tout en prenant en compte la protection de l'environnement et le maintien de la qualité du service rendu » et 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 » (14).

Dans le même sens, la même cour d'appel de Paris avait indiqué en 2005 que « 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 » (15). Ainsi, elle a jugé, faisant ainsi application du principe de précaution, qu'eu égard à 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. Cette décision a été ensuite confirmée à plusieurs reprises, ce dont la presse n'a pas manqué de faire l'écho.

Le tribunal de grande instance de Toulon a 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 (16). Dans une affaire où la requérante était une commune, le juge a retenu qu'un risque sanitaire lié à la proximité d'une antenne de téléphonie mobile constituait pour cette commune, propriétaire de bâtiments mis à disposition d'une école privée, un trouble qui excède les inconvénients normaux de voisinage, en raison de l'impossibilité de cette dernière de garantir aux usagers de l'établissement scolaire l'absence de risque sanitaire lié au voisinage de l'antenne (17).

Dans cette affaire, une commune, propriétaire de bâtiments mis à disposition d'une école privée, réclamait le déplacement d'une antenne de téléphonie mobile placée par un opérateur à proximité de l'école. Si elle alléguait l'existence d'un trouble de voisinage en raison de l'irradiation quotidienne du groupe scolaire et de ses occupants, elle invoquait aussi le principe de précaution devant l'incertitude scientifique relative aux effets sur la santé des personnes qui vivent à proximité de telles installations. Le tribunal de grande instance, suivant la demande, a retenu la responsabilité de l'opérateur de téléphonie mobile pour trouble excessif du voisinage en se fondant expressément sur le principe de précaution, et l'a condamné à déplacer l'antenne en question. La cour d'appel d'Aix-en-Provence a

À NOTER
Selon la cour d'appel de Versailles, « exposer son voisin contre son gré, à un risque certain et non pas hypothétique (...) constitue en soit un trouble de voisinage ».

confirmé ce jugement en se fondant sur l'existence d'un trouble anormal de voisinage. Plus récemment, c'est également sur le fondement du principe de précaution et de l'existence de risques sanitaires 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.

Par trois jugements rendus en février et mars 2009, les juridictions judiciaires ont, en application du principe de précaution, ordonné le démantèlement ou suspendu l'implantation d'antennes relais en raison notamment des incertitudes sur les risques sanitaires que peut entraîner cette implantation, notamment sur le clocher d'une église située près d'une école (18).

Encore, 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. En effet, la cour précise qu'« exposer son voisin contre son gré, à un risque certain et non pas hypothétique [...] constitue en soit un trouble de voisinage » (19).

Toutes ces décisions participent d'un mouvement au terme duquel le juge judiciaire accueille favorablement l'application du principe de précaution en droit civil, notamment à travers la théorie des troubles anormaux de voisinage. Cette « jurisprudence anti-antennes » – qui ne sera pas confirmée par la cour de cassation, en raison du désistement de Bouygues Télécom de son pourvoi en cassation contre l'arrêt de la cour d'appel de Versailles – a pu constituer une victoire pour les riverains d'antennes relais, même si le principe de précaution a été appliqué à l'implantation d'antennes de téléphone mobile, dans des sens contradictoires, même à l'intérieur de la juridiction de l'ordre judiciaire (20), puisque le juge civil ne donne pas toujours raison aux demandeurs, comme on pourrait le croire au vu de toutes les décisions précitées très médiatisées (21). Mais, faute d'une harmonisation de la jurisprudence entre juges administratifs et judiciaires, elle n'a pas, en

définitive, modifié les pouvoirs limités du maire dans le domaine réservé de la téléphonie mobile, même si elle peut ouvrir de nouvelles perspectives dans des cas précis où la commune est locataire ou propriétaire de locaux situés au voisinage de l'antenne relais. Or, l'harmonisation des positions du juge judiciaire et du juge administratif, quant à l'application du principe de précaution par le maire, a été opérée très récemment.

III. Le revirement du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a rendu, le 19 juillet 2010, un arrêt reconnaissant l'applicabilité du principe de précaution aux antennes relais ce qui ne manquera pas de relancer le débat sur la nocivité de celles-ci. Le litige portait sur l'implantation d'une antenne relais, contestée par une association de riverains, sur le territoire

À NOTER
Le Conseil d'Etat vient d'admettre que le principe de précaution est applicable même sans texte au droit de l'urbanisme.

de la commune d'Amboise (Indre-et-Loire).

La Haute Assemblée a reconnu que le tribunal de première instance avait commis une erreur de droit, au motif que le principe de précaution est applicable, même sans texte, au droit de l'urbanisme s'agissant d'autorisations d'urbanisme délivrées pour l'implantation d'antennes relais : « que ces dernières dispositions, qui n'appellent pas de dispositions législatives ou réglementaires en précisant les modalités de mise en œuvre, s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ; que, dès lors, en estimant que le principe de précaution tel qu'il est énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement ne peut être pris en compte par

(9) CE 24 mai 2009, Cne Bourgoin-Jallieu et a., req. n°304401. (10) TA Strasbourg 17 févr. 2010, n°0604601.
(11) CE 13 déc.2006, M. et Mme A., req. n°284237.
(12) CE 22 août 2002, SFR, req. n°245624.
(13) CE 20 avr. 2005, Sté Bouygues Télécom, req. n°248233; Voir aussi TA Cergy-Pontoise (ord. référé), 4 mai 2009, Orange c/ Noisy-le-Grand, req. n°0904355-10.
(14) CA Paris 7 janvier 2004, n°2003/02301, Mariais c/ Sté. Orange France, Juris-data n°2004-227915.
(15) CA Paris 7 avr. 2005, n°04/12160, SARL Pierre valorisation développement.
(16) TGI Toulon 20 mars 2006, M. G., req. n°06/110. Cette décision a été réformée par la cour d'appel de Bordeaux dans un arrêt du 26 octobre 2004 (Juris-data n°2004-256459) en l'absence de risque sanitaire établi par le dépassement des seuils du décret du 3 mai 2002.
(17) CA Aix-en-Provence, 8 juin 2004, Cne Roquette-sur-Saigne c/ SFR, D. 2004, p.2678 confirmant le jugement du

TGI de Grasse 17 juin 2003, Cne Roquette-sur-Saigne c/ SFR.
(18) TGI Angers 5 mars 2009, n°08-00765, Juris-data n°2009-010740.
(19) CA Versailles 4 févr. 2009, R.G n°08/08775.
(20) CA Aix-en-Provence 15 sept. 2008, Juris-data 2008-372567 pour laquelle aucun risque sanitaire ne peut être mis en exergue dans la mesure où aucun danger pour l'organisme humain du fait de la présence de stations de téléphonie mobile ne peut être avéré lorsque celles-ci respectent les seuils fixés par le décret de 2002; voir également CA Bordeaux 26 oct. 2004, Tessier c/ Sté Française de téléphonie, Juris-data n°2004-256459.
(21) Voir en ce sens CA Grenoble 23 avr. 2008, Collat et a, n°06/00142; CA Aix-en-Provence 15 sept. 2008, Bouygues Télécom, n°06/08825 et CA Colmar 15 déc.2008, Mme Rinckel, n°08/1243, TGI Paris, 18 févr. 2010, RG n°07/06172, TGI Créteil, 3 mars 2010, RG n°10/00090.

■ ■ ■ l'autorité administrative lorsqu'elle se prononce sur l'octroi d'une autorisation délivrée en application de la législation sur l'urbanisme, le tribunal administratif d'Orléans a commis une erreur de droit» (22).

Ainsi, le principe de précaution, énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement, s'applique même sans texte d'application à une autorisation d'urbanisme. C'est un revirement d'importance pour tout le droit de l'urbanisme. Le Conseil d'Etat a adapté sa jurisprudence au nouvel article R. 111-15 du 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».

Toutefois, le Conseil d'Etat considère dans cette affaire que la preuve de l'applicabilité du principe de précaution n'était pas rapportée. Au demeurant, l'arrêt représente une avancée importante: il reconnaît l'application du principe de précaution en matière d'urbanisme et d'antennes relais, battant ainsi en brèche le principe d'indépendance des législations environnementales et urbanistiques.

La portée de cet arrêt peut paraître limitée pour les anti-antennes, puisqu'en définitive le Conseil

À NOTER

La décision du Conseil d'Etat du 19 juillet 2010 est fondée sur l'absence de preuve que le principe de précaution est méconnu, limitant ainsi fortement l'applicabilité de ce dernier.

antennes relais de téléphonie mobile présente des risques sérieux prouvés pour la santé publique (23). Il estime qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que, en l'état des connaissances scientifiques sur les risques pouvant résulter, pour le public, de son exposition aux champs électromagnétiques émis par les antennes relais, le maire ait entaché sa décision d'erreur manifeste d'appréciation en délivrant l'autorisation sollicitée au regard des dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement.

Cette décision, fondée sur l'absence de preuve que le principe de précaution est méconnu en l'espèce, est finalement fidèle à toutes les précédentes décisions dans lesquelles le Conseil d'Etat statuait au vu d'une absence de risques prouvés, limitant ainsi fortement l'applicabi-

lité du principe de précaution. Tant que les scientifiques ne donneront pas d'éléments tangibles de nocivité des ondes électromagnétiques, le Conseil d'Etat refusera de reconnaître que les maires entachent leur décision d'erreur manifeste d'appréciation en délivrant aux opérateurs les déclarations de travaux qu'ils sollicitent pour l'implantation d'antennes relais.

En outre, cette décision peut être interprétée comme un appel pour les décideurs publics, et même pour les associations, à fournir des études scientifiques aux fins de démontrer la nocivité des antennes relais ou l'existence d'une controverse en la matière.

Le Conseil d'Etat semble encourager la multiplication des études sanitaires et l'approfondissement des connaissances scientifiques en matière de téléphonie mobile et de santé publique, pour que, dans les prochains contentieux portés devant lui, de nouvelles études puissent être versées aux débats et constituer des preuves de l'innocuité ou de la nocivité des antennes relais.

Même si le maire n'est désormais plus privé de la possibilité de se prévaloir de l'application du principe de précaution pour s'opposer à des déclarations de travaux, il reste en définitive assez restreint dans son activité administrative, notamment pour prendre des arrêtés de police réglementant l'implantation des antennes relais, puisqu'il est matériellement incompétent pour édicter une mesure de police interdisant l'implantation d'antennes relais, en raison de l'existence d'une police spéciale des télécommunications (24). Et il semble peu probable que le Conseil d'Etat change sa position sur ce sujet, alors que la question de l'application du principe de précaution en matière d'antennes relais était susceptible d'évoluer en raison des discordances qui existaient avec le juge judiciaire et de la constitutionnalisation du principe de précaution.

Toutefois, il reste toujours pour le maire la possibilité, pour les locaux au voisinage de l'antenne dont la commune est propriétaire ou locataire, de saisir le juge judiciaire sur le fondement du trouble anormal de voisinage. Il s'agit certainement là de la voie d'action qui a le plus de chances de prospérer, car le revirement opéré très récemment par le Conseil d'Etat n'est pas, en fait, de nature à conférer aux maires plus de liberté d'action, même si

désormais ils pourront invoquer le principe de précaution. Ce revirement ne peut que conduire à une évolution de la jurisprudence des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sur la question de prise en compte du principe de précaution dans la délivrance des autorisations d'urbanisme.

À NOTER

Le Conseil d'Etat semble encourager la multiplication des études sanitaires et l'approfondissement des connaissances scientifiques en matière de téléphonie mobile et de santé publique.

Le tribunal administratif de Montreuil dans deux récentes décisions (24) a considéré qu'«il appartient à l'autorité administrative, lorsqu'elle se prononce sur l'oc-

troi d'une autorisation délivrée en application de la législation sur l'urbanisme, de s'assurer du respect du principe de précaution». Surtout, pour le tribunal, le maire n'a pas entaché sa décision d'erreur manifeste d'appréciation en relevant qu'«en l'état des connaissances scientifiques, les risques encourus du fait de l'exposition aux antennes étaient incertains, notamment au regard des normes de distance minimale mises en place dans plusieurs pays voisins» et en estimant ensuite que «le projet [...] présentait, en l'espèce, compte-tenu de sa nature et de sa localisation, un caractère de nature à méconnaître le principe de précaution». Cette décision devra toutefois être confirmée en appel, si appel était interjeté, et être reprise par d'autres tribunaux administratifs, pour que le maire puisse voir ses pouvoirs accrus, et s'opposer en toute légalité à l'implantation d'antennes relais sur son territoire.

Enfin, le renforcement des pouvoirs du maire pourrait résulter de l'assujettissement de la demande d'installation des antennes relais à la procédure du permis de construire comme cela a été préconisé par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques dans son rapport en date du 4 novembre 2009. ■

(22) CE 19 juill. 2010, req. n°328687. (23) CE 28 nov. 2007, Cne Saint-Denis c/ Sté Orange France, req. n°300823; CE 2 juill. 2008, SFR, AJDA 2008, p.1359.

(24) TA Montreuil 18 nov. 2010, Sté Orange c/ Cne Noisy-le-Grand, n°0904361 et 0904360 (25), voir en ce sens TA Dijon 7 oct. 2010, n°0802863. Le juge a annulé une décision implicite de non opposition à travaux car la société Orange aurait dû demander un permis de construire et non une déclaration de travaux, eu égard aux caractéristiques techniques de l'antenne.