

Lexbase Hebdo édition publique n°233 du 9 février 2012

[Environnement] Questions à...

## Quand les juges administratifs limitent l'application du principe de précaution en matière d'antennes-relais de téléphonie mobile — Questions à Christine Carpentier, avocate associée, Cabinet Vigo

N° Lexbase: N0040BTN



par Yann Le Foll, Rédacteur en chef de Lexbase Hebdo — édition publique

Le tribunal administratif de Nantes a suspendu en référé, le 4 janvier 2012 (TA Nantes, 4 janvier 2012, n° 1 112 005 N° Lexbase : A4088IBZ), la décision du maire d'une commune prise le 6 septembre 2011 de limiter à 0,6 volt par mètre le seuil des émissions d'ondes électromagnétiques des antennes relais sur le territoire de la commune au nom du principe de précaution. Le tribunal estime que le principe de précaution ne saurait avoir ni pour objet, ni pour effet, de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence. Cette question est d'autant plus d'actualité qu'à l'initiative de deux députés, une proposition de résolution sur le principe de précaution a été votée à l'Assemblée nationale le 1er février 2012, qui propose une application du principe de précaution en cas de dommages à la santé sans nécessairement caractériser un dommage à l'environnement. Pour revenir sur cette décision, Lexbase Hebdo — édition publique a rencontré Christine Carpentier, avocate associée, Cabinet Vigo, spécialisée en droit de la responsabilité.

**Lexbase :** Sur quels éléments le tribunal s'est-il fondé pour rendre son jugement ?

**Christine Carpentier :** Les juges ont pris en compte trois éléments pour rendre leur décision. Tout d'abord, concernant la police spéciale en matière de télécommunications, ils ont rappelé que le maire n'est pas compétent en matière de réglementation des antennes-relais au titre de son pouvoir de police générale et ne peut, en conséquence, décider d'abaisser des valeurs limites. Il existe un pouvoir de police spéciale confié à l'Etat et à des autorités compétentes (ARCEP, Agence nationale des fréquences) par le Code des postes et communications électroniques. Pour justifier cette compétence exclusive de l'Etat, le tribunal, tout comme le Conseil d'Etat en octobre 2011 (CE Ass., 26 octobre 2011, trois arrêts, publiés au recueil Lebon, n° 326 492 N° Lexbase : A0172HZE, n°

329 904 N° Lexbase : A0173HZG, et n° 341 767 N° Lexbase : A0174HZH), évoque l'expertise et les moyens que requiert l'appréciation de ce type problématique. Le maire ne peut pas s'improviser spécialiste de la matière. En outre, le régime des antennes-relais ne peut supporter une réglementation qui diffère selon les communes, dès lors que ces antennes couvrent l'ensemble du territoire.

Les juges nantais indiquent, ensuite, que le principe de précaution ne peut permettre un élargissement du domaine d'attribution du maire. Le tribunal s'inscrit, là encore, dans la continuité des trois arrêts du 26 octobre 2011 rendus par le Conseil d'Etat qui excluent l'application du principe de précaution au motif de l'absence de "*domaine d'attribution*" en matière de réglementation des ondes électromagnétiques des élus locaux. Il s'agit d'une police spéciale attribuée à l'Etat et le principe de précaution ne peut justifier une dérogation à cette répartition.

Enfin, selon le tribunal administratif de Nantes, en l'état des connaissances scientifiques, l'absence de risques graves et avérés pour la santé des ondes électromagnétiques empêche, en tout état de cause, d'invoquer le principe de précaution pour prendre des mesures de prévention.

### **Lexbase : Pourquoi le tribunal a-t-il rejeté en l'espèce l'application du principe de précaution ?**

**Christine Carpentier** : Comme indiqué précédemment, l'application du principe de précaution est rejetée pour les deux raisons suivantes : tout d'abord en raison de l'absence de compétence du maire en matière de réglementation des antennes-relais. En effet, il résulte de l'article 5 de la Charte de l'environnement que le principe de précaution ne peut être mis en œuvre par une autorité que si elle agit dans son domaine d'attribution. Or, en l'espèce, le maire n'étant pas compétent, les antennes-relais relèvent du régime de police spéciale attribué à l'Etat, et le principe de précaution ne peut trouver à s'appliquer. Le rejet de ce principe est, également, fondé sur la circonstance que l'état des connaissances en la matière ne permet pas de caractériser de tels risques graves et "*avérés*". Cette appréciation du risque "*avéré*" est quelque peu surprenante. Le Conseil d'Etat, dans ses décisions d'octobre 2011, n'avait lui-même pas été aussi loin à l'occasion de ses décisions, même si certains termes utilisés alors par les juges du Palais-Royal laissaient la porte ouverte à une telle prise de position. On note, en tout état de cause, que le tribunal administratif de Nantes prend position sur cette question du risque en matière d'antenne-relais.

La Haute juridiction a, tout récemment, abouti à la même solution à savoir le rejet de l'interdiction d'implantation, en infléchissant l'exigence d'un risque "*avéré*". Elle a, en effet, réexaminé l'article 5 de la Charte de l'environnement pour revenir sur la définition même du principe de précaution, en rendant deux arrêts le 30 janvier 2012 (CE 2° et 7° s-s-r., 30 janvier 2012, deux arrêts, publiés au recueil Lebon, n° 344 992 N° Lexbase : A6872IB7 et n° 344 993 N° Lexbase : A6873IB8) précisant sa jurisprudence en matière d'opposabilité du principe de précaution aux autorisations d'urbanisme délivrées pour l'installation d'antennes-relais. Elle a, ainsi, rappelé que la seule évocation d'un risque incertain ne permet pas au maire de justifier légalement un refus d'autorisation d'implantation d'une antenne de téléphonie mobile sur sa commune. Les Hauts juges indiquent que, dorénavant, pour que le maire puisse refuser d'accorder son autorisation, il devra prouver les risques en apportant des "*éléments circonstanciés faisant apparaître, en l'état des connaissances scientifiques, des risques, même incertains, de nature à justifier un tel refus*".

### **Lexbase : Quelle était la stratégie de défense de la commune ?**

**Christine Carpentier** : Sans avoir d'éléments précis concernant les arguments en défense développés par la commune, l'on peut imaginer qu'elle se prévalait de son pouvoir de police générale tel qu'il résulte des articles L. 2212-1 (N° Lexbase : L8688AAZ) et L. 2212-2 (N° Lexbase : L3470ICI) du Code général des collectivités territoriales ; elle a, également, sans doute rappelé qu'elle n'interdisait pas l'implantation d'une telle antenne, mais en limitait simplement les valeurs d'exposition. Selon elle, cette décision, dès lors qu'elle n'impliquait pas une interdiction pure et simple, relevait de ses pouvoirs de police municipale.

La commune se prévalait, également, de la résolution du Conseil de l'Europe du 27 mai 2011, qui préconise l'abaissement du niveau d'exposition à 0,6 volt par mètre, soit un niveau bien inférieur au niveau prévu par le décret n° 2002-775 du 3 mai 2002 (N° Lexbase : L8556AZW), pris en application du 12° de l'article L. 32 du Code des postes et communications électroniques (N° Lexbase : L2500HH3) 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. La commune entendait, en réalité, appliquer ce niveau européen.

### **Lexbase : Pour conclure, cette solution va-t-elle selon vous dans le bon sens ? Ne va-t-elle pas à rebours des résolutions européennes préconisant l'abaissement du niveau d'exposition ?**

**Christine Carpentier** : S'il est légitime d'encadrer de manière stricte la réglementation des antennes-relais, et pourquoi pas, de confier ce monopole à l'Etat, la prise de position du tribunal, s'agissant de l'absence de risque,

---

apparaît critiquable. En affirmant l'impossibilité de caractériser un "*risque grave et avéré*" s'agissant des ondes électromagnétiques émises par les antennes-relais, il tranche la question de manière catégorique. Même le Conseil d'Etat n'était pas allé aussi loin dans son analyse. Cette décision va à l'encontre des décisions de l'ordre judiciaire qui sont, certes, partagées sur la question du risque mais qui reconnaissent l'application du principe de précaution s'agissant des antennes-relais (CA Montpellier, 5ème ch., Sect. A, 15 septembre 2011, n° 10/04 612 N° Lexbase : A9933HX8).

Cette solution apparaît, également, critiquable au regard des récentes études scientifiques, qui démontrent un risque pour la santé des personnes habitant à proximité de ces antennes-relais. Mais surtout et comme vous l'avez souligné, les autorités européennes adoptent une position beaucoup plus prudente que celle du tribunal administratif de Nantes. Le Conseil de l'Europe, dans sa résolution du 27 mai 2011, préconise, en effet, un abaissement du niveau d'exposition à 0,6 volt par mètre. Ce seuil est significativement inférieur au seuil actuellement en vigueur en France.

Enfin, cette décision réduit le champ d'application du principe de précaution en exigeant, pour son application, l'existence d'un risque grave et avéré. Or, le texte lui-même parle d'un dommage "incertain". Alors même que ce principe de précaution commençait à connaître un essor salutaire en matière civile, il est limité en matière administrative ; cette distorsion entre ces deux ordres judiciaires apparaît au final peu cohérente.