



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,  
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Secrétariat général

La Défense, le – 7 DEC. 2011

Direction des affaires juridiques

Note

Sous-direction des affaires juridiques de l'environnement  
et de l'urbanisme

à

Bureau des affaires juridiques des risques  
pour l'environnement (AJEU 4)

Monsieur le Directeur général de la prévention  
des risques

Nos réf. : V1101687

Sous-couvert de Monsieur le Secrétaire général  
à Directrice, adjointe au Secrétaire général

P. BUCH  
- 9 DEC. 2011  
Pascale BUCH

**Objet :** De la responsabilité et des pouvoirs des maires en matière d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile

A l'occasion des travaux du Comité opérationnel relatif aux radiofréquences, l'association des maires de France (AMF) a demandé à ce qu'une information précise soit fournie aux maires sur l'engagement de leur responsabilité au moment de l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile.

**I. La responsabilité des maires en matière d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile**

Dans ce cadre, trois décisions importantes viennent d'être rendues par le Conseil d'État et viennent répondre très précisément à la question posée par l'AMF.

En effet, par trois décisions en date du 26 octobre 2011, le Conseil d'État a examiné la légalité d'arrêtés par lesquels les maires de trois communes (Saint-Denis, Pennes-Mirabeau et Bordeaux) avaient entendu réglementer de façon générale l'implantation des antennes de téléphonie mobile sur le territoire de leur commune, en justifiant leur intervention sur le fondement de leur compétence de police générale et au nom du principe de précaution (CE, Assemblée, 26 octobre 2011, Société française de radiotéléphonie (SFR), n°341767 et 341768 ; Commune de Saint-Denis, n°326492 ; Commune des Pennes-Mirabeau, n°329904, publiées au Recueil Lebon).

Le Conseil d'État a tout d'abord jugé que, par les dispositions figurant aux articles L. 32-1, L. 34-9-1, L. 34-9-2, L. 42-1 et L. 43 du code des postes et des communications électroniques, le législateur a organisé de manière complète une police spéciale des communications électroniques confiée à l'État : « *Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé une police spéciale des télécommunications confiée à l'État ; qu'afin d'assurer, sur l'ensemble du territoire national et conformément au droit de l'Union européenne, d'une part, un niveau élevé et uniforme de protection de la santé publique contre les effets des ondes électromagnétiques émises par les réseaux de télécommunications, qui sont identiques sur tout le territoire, d'autre part, un fonctionnement optimal de ces réseaux notamment par une couverture complète de ce territoire, le législateur a confié aux seules autorités qu'il a désignées, c'est-à-dire au*

Présent  
pour  
l'avenir

*ministre chargé des communications électroniques, à l'ART [devenue l'ARCEP] et à l'ANFR<sup>1</sup>, le soin de déterminer, de manière complète les modalités d'implantation des stations radioélectriques sur l'ensemble du territoire ainsi que les mesures de protection du public contre les effets des ondes qu'elles émettent ; que les pouvoirs de police spéciale ainsi attribués aux autorités nationales, qui reposent sur un niveau d'expertise et peuvent être assortis de garanties indisponibles au plan local, sont conférés à chacune de ces autorités, notamment pour veiller, dans le cadre de leurs compétences respectives, à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques et à la protection de la santé publique ».*

La Haute juridiction a en conséquence considéré que le maire ne pouvait intervenir dans ce domaine sur le fondement de ses pouvoirs de police générale : *« dans ces conditions, s'il appartient au maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de la commune de prendre, sur le fondement des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, celui-ci ne saurait, sans porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale ainsi confiés par la loi aux autorités de l'État, adopter sur le territoire de la commune une réglementation portant sur l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile et destinée à protéger le public contre les effets des ondes émises par ces antennes ».*

Ces trois décisions ont été aussi l'occasion pour le Conseil d'État de préciser que, *« si le principe de précaution, consacré à l'article 5 de la Charte de l'environnement, est applicable à toute autorité publique dans ses domaines d'attributions, il ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence et d'intervenir en dehors de ses domaines d'attributions »*<sup>2</sup>.

La Haute juridiction a ajouté que, même dans l'hypothèse où les valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques fixées par décret ne prendraient pas suffisamment en compte les exigences posées par le principe de précaution, les maires ne seraient pas pour autant habilités à adopter une réglementation relative à l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile et destinée à protéger le public contre les effets des ondes émises par ces antennes.

Dans sa décision, le Conseil d'État a ainsi fait sienne une lecture stricte de la théorie jurisprudentielle dite du « concours des pouvoirs de police », qui interdit au titulaire du pouvoir de police générale d'empiéter sur la compétence du titulaire d'une police spéciale. Quelques nuances ressortent toutefois de ces trois décisions.

En premier lieu, les maires conservent un droit à l'information puisqu'aux termes de l'article L. 34-9-2 du code des postes et communications électroniques : *« Toute personne qui exploite, sur le territoire d'une commune, une ou plusieurs installations radioélectriques est tenue de transmettre au maire de cette commune, sur sa demande, un dossier établissant l'état des lieux de cette ou de ces installations ».*

En deuxième lieu, si les maires ne sont pas compétents pour édicter une réglementation en la matière, ils peuvent participer aux décisions relatives à l'implantation des antennes relais sur leur territoire à travers l'élaboration de chartes locales. En ce sens, le législateur a prévu, à l'article 42 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, que les communes seraient associées *« aux décisions d'implantation d'antennes des opérateurs dans le cadre de la mise en place de chartes locales ou de nouvelles procédures de concertation communales ou intercommunales ».*

En troisième lieu, et comme indiqué dans le communiqué du Conseil d'État consécutif à ces trois décisions, ces décisions ne concernent que la question de l'autorité compétente pour édicter une réglementation générale des implantations d'antennes relais, sans préjuger notamment de la légalité d'éventuelles décisions individuelles de police municipale que les maires pourraient prendre en cas d'urgence, concernant une antenne relais déterminée, au regard de circonstances locales exceptionnelles.

Il ressort ainsi de ces décisions que la réglementation relative à l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile est une compétence exclusive de l'État.

---

1 ART : Autorité de régulation des télécoms ; ARCEP : Autorité de régulation des communications électroniques et des postes; ANFR : Agence nationale des fréquences.

2 Ce considérant vient en complément de la décision « Commune de Choiseul » par laquelle le Conseil d'État avait considéré que le principe de précaution s'imposait aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs (CE, 19 juillet 2010, Association du quartier Les Hauts de Choiseul, n°328687, publiée au Recueil).

Les maires n'étant pas compétents, y compris au titre du principe de précaution, ils ne peuvent donc pas être tenus pour responsables, même en cas d'inaction de leur part, sauf en cas d'urgence et de circonstances locales exceptionnelles.

## **II. Rappel des pouvoirs des maires en matière d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile**

Pour être complet, il convient de préciser que les pouvoirs du maire en matière d'implantation d'antennes-relais se limitent essentiellement à ses pouvoirs en matière d'urbanisme. Le maire n'intervient pour la protection de l'environnement ou de la santé qu'à titre très secondaire.

### **1/ Les règles d'installation des antennes relais au regard du code de l'urbanisme.**

Les maires, sans qu'il s'agisse d'une obligation spécifique, exercent un contrôle sur l'installation de ces antennes lorsqu'elles nécessitent des autorisations d'urbanisme.

En application des articles L. 421-1 et R. 421-1 et suivants du code de l'urbanisme, les principales règles en matière d'autorisation d'urbanisme pour l'installation des équipements de téléphonie mobile sont les suivantes :

1.1/ Ne sont soumis ni à permis de construire, ni à déclaration préalable :

- les installations d'antennes qui ne modifient pas l'aspect extérieur d'un immeuble existant (sous réserve de l'application des dispositions du code du patrimoine applicable au monuments historiques classés) ;
- les poteaux et pylônes dont la hauteur au-dessus du sol est inférieure à douze mètres et qui n'ont pas pour effet de créer de surface de plancher ou qui ont pour effet de créer une surface hors œuvre brute inférieure ou égale à deux mètres carrés.

Les installations qui ne sont soumises à aucune formalité doivent néanmoins respecter les règles générales d'urbanisme et, le cas échéant, les règles du plan local d'urbanisme (article L. 421-8 du code de l'urbanisme).

1.2/ Se trouvent soumis à déclaration préalable mais pas à permis de construire :

- les travaux sur une construction existante ayant pour effet de créer une surface hors œuvre brute supérieure à deux mètres carrés et inférieure ou égale à vingt mètres carrés. Sur ce point, il convient de noter que le décret n°2011-1771 du 5 décembre 2011 relatif aux formalités à accomplir pour les travaux sur constructions existantes modifie l'article R. 421-17 du code de l'urbanisme en portant ce seuil à quarante mètres carrés pour les projets situés en zone urbaine d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu<sup>3</sup> ;
- les constructions nouvelles ayant pour effet de créer une surface hors œuvre brute inférieure ou égale à vingt mètres carrés, quelle que soit leur hauteur ;
- les constructions nouvelles dont la hauteur au-dessus du sol est supérieure à douze mètres et qui n'ont pas pour effet de créer de surface hors œuvre brute ou qui ont pour effet de créer une surface hors œuvre brute inférieure ou égale à deux mètres carrés ;
- dans les secteurs sauvegardés dont le périmètre a été délimité, dans un site classé, dans les réserves naturelles, dans les espaces ayant vocation à être classés dans le cœur d'un futur parc national dont la création a été prise en considération en application de l'article R. 331-4 du code de l'environnement et à l'intérieur du cœur des parcs nationaux délimités en application de l'article L. 331-2 du même code, les constructions n'ayant pas pour effet de créer une surface hors œuvre brute ou ayant pour effet de créer une surface hors œuvre brute inférieure ou égale à vingt mètres carrés, quelle que soit leur hauteur.

---

3 Il est prévu que les modifications apportées par ce décret entrent en vigueur le 1er janvier 2012.

Il convient de préciser que la déclaration préalable comporte 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 des diverses règles d'urbanisme et des servitudes d'utilité publique applicables au projet et notamment son insertion dans l'environnement.

1.3/ Sont soumis à permis de construire :

- les travaux précités, qui demeurent soumis au permis de construire dès lors qu'ils sont envisagés sur un immeuble ou une partie d'immeuble inscrit au titre des monuments historiques ;
- les installations nouvelles dont la hauteur au-dessus du sol est supérieure à douze mètres et qui ont pour effet de créer une surface hors œuvre brute supérieure à deux mètres carrés sur un terrain ne supportant pas de bâtiment ;
- l'installation de pylônes servant de support pour les relais de téléphonie mobile lorsque les pylônes sont accompagnés de l'implantation de bâtiments créant une surface hors œuvre brute supérieure à vingt mètres carrés sur un terrain supportant déjà un bâtiment. Sur ce point, le décret n°2011-1771 précité vient de modifier l'article R. 421-14 du code de l'urbanisme en portant ce seuil, sous certaines conditions, à quarante mètres carrés dans les zones urbaines d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu.

Pour mémoire, il convient enfin de rappeler qu'aux termes de l'article L. 425-5 du code de l'urbanisme, « Lorsque le projet porte sur un immeuble classé au titre des monuments historiques, l'autorisation prévue au premier alinéa de l'article L. 621-9 du code du patrimoine dispense de permis de construire, de permis d'aménager, de permis de démolir ou de déclaration préalable dès lors que la décision a fait l'objet d'un accord de l'autorité compétente pour statuer sur les demandes de permis de construire ».

## **2/ La possible prise en compte de l'environnement et de la santé par le maire.**

2.1/ Les pouvoirs octroyés au maire dans la réglementation d'urbanisme.

Aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations ».

De même, aux termes de l'article R. 111-15, « 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. Le projet peut n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si, par son importance, sa situation ou sa destination, il est de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement ».

Enfin, aux termes de l'article R. 111-21, « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ».

Le Conseil d'État considère par ailleurs que le principe de précaution doit être pris en compte par l'autorité administrative lorsqu'elle se prononce sur l'octroi d'une autorisation délivrée en application de la législation sur l'urbanisme : « Considérant qu'il est énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 que : 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 ; 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 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 (CE, 19 juillet 2010, Association du quartier Les Hauts de Choiseul, n°328687, publié au Recueil).*

Mais en la matière, le Conseil d'État considère que les installations radioélectriques, en l'état des connaissances scientifiques, ne représentent aucun danger pour la santé et que le décret n°2002-775 du 3 mai 2002 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 n'est pas entaché d'erreur manifeste dans l'appréciation des risques auxquels le public est soumis (CE, 11 juin 2004, Commune de Saint-Maur-des-Fossés, n°248443, mentionné aux Tables).

Il convient enfin de rappeler que, dès lors qu'une installation respecte les prescriptions du décret du 3 mai 2002 précité, les maires ne peuvent en principe pas s'opposer à l'implantation d'antennes-relais pour des motifs sanitaires, sauf urgence et circonstances locales exceptionnelles.

## *2.2/ Les pouvoirs du maire au regard d'autres législations.*

Outre les règles d'urbanisme, le maire peut légalement contrôler l'installation des antennes relais au titre de la protection des monuments historiques (articles L. 621-1 et suivants du code du patrimoine), des sites classés ou inscrits (articles L. 341-1 et suivants du code de l'environnement), des réserves naturelles (articles L. 332-1 et suivants du code de l'environnement) ou de la protection de la navigation aérienne (article R. 244-1 du code de l'aviation civile). Ces contrôles sont effectués dans le cadre de l'instruction de la déclaration préalable ou du permis de construire lorsque l'installation projetée entre dans le champ d'application de ces procédures, sauf pour les travaux concernant un site classé au titre des monuments historiques (cf. article L.425-5 du code de l'urbanisme précité).

Dans le cadre des pouvoirs compétemment exercés par les maires, c'est le principe général de la responsabilité administrative qui s'applique : la responsabilité du maire ne peut être engagée que s'il commet une illégalité fautive, soit en prenant un acte illégal, soit en s'abstenant de prendre une décision qu'il lui incombait de prendre en vertu des textes applicables.

Le Directeur des affaires juridiques

Frédéric LENICA