

Resoluciones del Consejo de Estado francés sobre la competencia administrativa en materia de implantación de antenas de telefonía móvil

23 de Noviembre de 2011

En tres resoluciones de 26 de octubre de 2011, el Consejo de Estado francés (a estos efectos, equivalente al Tribunal Supremo español en materia contencioso-administrativa) ha examinado la legalidad de decisiones por las que los alcaldes de tres municipios habían acordado regular de forma general la implantación de antenas de telefonía móvil en los respectivos territorios, justificando su actuación sobre la base de su competencia de *policía general* y al amparo del llamado *principio de precaución*.

En los tres casos se planteaba la cuestión de la articulación entre las competencias de policía especial reconocidas a las autoridades del Estado en la materia y las de policía general correspondientes a los alcaldes.

El Consejo de Estado resuelve al amparo de preceptos del Código de correos y de comunicaciones, con los que el legislador ha organizado de manera completa una policía especial de las comunicaciones electrónicas confiada al Estado y que persigue sobre todo dos objetivos:

asegurar en el conjunto del territorio nacional, y de acuerdo con el Derecho de la Unión Europea, un nivel elevado y uniforme de protección de la salud pública contra los efectos de las ondas electromagnéticas emitidas por las redes de las comunicaciones electrónicas, y asegurar el funcionamiento óptimo de tales redes, sobre todo por medio de una cobertura completa del territorio.

El Consejo de Estado declara que el legislador ha confiado únicamente a las autoridades por él determinadas (es decir, al Ministerio encargado de las comunicaciones electrónicas, a la Autoridad reguladora de las comunicaciones electrónicas y de los correos -ARCEP- y a la Agencia nacional de frecuencias -ANFR-) el objetivo de determinar, de forma completa, las modalidades de implantación de las estaciones radioeléctricas en el conjunto del territorio, así como las medidas de protección del público contra los efectos de sus ondas. De manera que la puesta en servicio de las estaciones electromagnéticas está subordinada a su autorización por el ANFR, que se concede en función de las características de la estación y de su implantación local.

El Tribunal declara que corresponde a dichas autoridades nacionales (que pueden apoyarse en una opinión pericial no disponible en el plano local) la función de velar, en el marco de sus respectivas competencias, por la limitación de la exposición del público a los campos electromagnéticos y por la protección de la salud pública.

Se reconoce que el legislador ha previsto que el alcalde sea informado, a instancias suyas, sobre el estado de las instalaciones radioeléctricas explotadas en el territorio de su municipio, del mismo modo que el Código general de las colectividades territoriales autoriza al alcalde a adoptar las medidas de policía general necesarias para el buen orden y la seguridad, la prevención y la salubridad públicas.

Pero, sin embargo, añade el Consejo de Estado, el alcalde no puede establecer para el territorio de su municipio una reglamentación relativa a la implantación de antenas repetidoras de telefonía móvil y destinada a proteger al público contra los efectos de sus ondas, sin vulnerar los poderes de policía especial conferidos a las autoridades del Estado.

El Tribunal, por otro lado, ha puntualizado que si el principio de precaución (consagrado en el artículo 5 de la Carta sobre el medio ambiente) es aplicable a toda autoridad pública en el ámbito de sus atribuciones, no puede tener ni por objeto ni por efecto el de permitir que una autoridad pública sobrepase su ámbito de competencias e intervenga más allá de sus propias atribuciones.

De esto se deduce que, incluso en la hipótesis de que los valores-límite de exposición del público a los campos electromagnéticos establecidos por Decreto no tuviesen suficientemente en cuenta las exigencias derivadas del principio de precaución, los alcaldes no estarían habilitados para adoptar una reglamentación en materia de implantación de antenas y de protección del público contra los efectos de sus ondas.

Las mencionadas resoluciones del Consejo de Estado no se refieren más que a la cuestión de la autoridad competente para establecer una reglamentación general en materia de implantación de antenas, sin prejuzgar ni sobre la legalidad de los reglamentos nacionales aplicables, ni sobre la eventualidad de decisiones aisladas de policía municipal que los alcaldes pudieran adoptar (sobre todo en caso de urgencia) en relación con una antena repetidora determinada y en atención a circunstancias locales excepcionales.

CE, 26 octobre 2011, Commune de Saint-Denis, n°326492

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux. Sur le rapport de la 2ème sous-section de la Section du contentieux Séance du 30 septembre 2011 - Lecture du 26 octobre 2011 Commune de Saint-Denis, n°326492

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 26 mars 2009 et 26 juin 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la COMMUNE DE SAINT-DENIS, représentée par son maire ; la COMMUNE DE SAINT-DENIS demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 07VE01770 - 07VE01773 - 07VE01776 du 15 janvier 2009 par lequel la cour administrative d'appel de Versailles a rejeté ses requêtes tendant à l'annulation des jugements n° 0611566 - 0611690 - 0611695 du 31 mai 2007 par lesquels le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a, statuant sur la demande de la société Bouygues Telecom, de la société Orange France et de la Société française de radiotéléphone (SFR), annulé l'arrêté municipal du 14 septembre 2006 interdisant l'installation des antennes de téléphonie mobile dans un rayon de 100 mètres autour des crèches, des établissements scolaires ou recevant un public mineur et des résidences de personnes âgées ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses requêtes d'appel ;

3°) de mettre à la charge des sociétés Orange France, Bouygues Telecom et SFR le versement de la somme de 2 000 euros chacune en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution et notamment la Charte de l'environnement à laquelle renvoie son Préambule ;

Vu la recommandation n° 1999/519/CE du 12 juillet 1999 du Conseil de l'Union européenne ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code des postes et des communications électroniques ;

Vu le décret n° 2002-775 du 3 mai 2002 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Constance Rivière, Maître des Requêtes-rapporteur ;
- les observations de la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de la COMMUNE DE SAINT-DENIS, de la SCP Tiffreau, Corlay, Marlange, avocat de la société Orange France, de la SCP Peignot, Garreau, avocat de la société Bouygues Telecom et de la SCP Piwnica, Molinié, avocat de la Société française du radiotéléphone ;
- les conclusions de M. Xavier de Lesquen, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de la COMMUNE DE SAINT-DENIS, à la SCP Tiffreau, Corlay, Marlange, avocat de la société Orange France, à la SCP Peignot, Garreau, avocat de la société Bouygues Telecom et à la SCP Piwnica, Molinié, avocat de la Société française du radiotéléphone ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le maire de la commune de Saint-Denis, se fondant notamment sur le principe de précaution, a, par arrêté en date du 14 septembre 2006, interdit sur le territoire de la commune l'installation d'antennes de téléphonie mobile dans un rayon de 100 mètres autour des crèches, des établissements scolaires ou recevant un public mineur et des résidences de personnes âgées, de manière temporaire, jusqu'à la mise en place d'une charte entre les opérateurs de réseaux de communications électroniques et la communauté de communes de la Plaine Commune ; que, sur recours des sociétés Orange France, Bouygues Telecom et SFR, cet arrêté a été annulé par un jugement du tribunal administratif de Cergy-Pontoise en date du 31 mai 2007, confirmé le 15 janvier 2009 par un arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles ; que la COMMUNE DE SAINT-DENIS se pourvoit en cassation contre cet arrêt ;

Considérant, en premier lieu, qu'en vertu du I de l'article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques, les activités de communications électroniques, si elles s'exercent librement, doivent respecter les autorisations prévues au titre II de ce code (« Ressources et police »), notamment celles relatives à l'utilisation des fréquences radioélectriques et l'implantation des stations radioélectriques de toute nature ; qu'en vertu du II de ce même article, le ministre chargé des communications électroniques et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) veillent notamment, dans le cadre de leurs attributions respectives, au respect de l'ordre public par les exploitants de réseaux de communications électroniques ainsi qu'à la gestion efficace des fréquences radioélectriques ; qu'en vertu de l'article L. 42-1 du même code, les autorisations d'utilisation des fréquences radioélectriques attribuées par l'ARCEP précisent les conditions techniques nécessaires « pour limiter l'exposition du public aux champs électromagnétiques » ; que l'article L. 43 du code donne mission à l'Agence nationale des fréquences (ANFR), établissement public administratif de l'Etat, notamment de coordonner « l'implantation sur le territoire national des stations radioélectriques de toute nature », en autorisant ces implantations, et de veiller « au respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques » définies, en application de l'article L. 34-9-1 du même code, par le décret n° 2002-775 du 3 mai 2002, qui a repris les valeurs limites fixées par la recommandation du 12 juillet 1999 du Conseil de l'Union européenne relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques (de 0 Hz à 300 GHz) ; que ce décret impose à tout exploitant d'un réseau de communications électroniques de s'assurer que le niveau d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements et installations de son réseau respecte les valeurs limites définies en annexe ; qu'en particulier, il résulte de l'article 5 de ce décret que tout exploitant doit justifier, sur demande de l'ARCEP ou de l'ANFR, des actions engagées pour s'assurer, au sein des établissements scolaires, des crèches ou des établissements de soins situés dans un rayon de cent mètres à partir de l'équipement ou de l'installation, que l'exposition du public aux champs électromagnétiques est aussi faible que possible, tout en préservant la qualité du service rendu ; qu'en application des articles R. 20-44-10 et suivants du code, l'ANFR peut diligenter des vérifications sur place effectuées par des organismes répondant à des exigences de qualités fixées par décret et selon un protocole de mesure déterminé par arrêté ministériel ; qu'enfin,

en vertu de l'article L. 96-1 du code, l'exploitant d'une installation radioélectrique sur le territoire d'une commune est tenu de transmettre au maire « sur sa demande, un dossier établissant l'état des lieux de cette ou de ces installations » ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé une police spéciale des communications électroniques confiée à l'Etat ; 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 communications électroniques, 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 ministre chargé des communications électroniques, à l'ARCEP et à l'ANFR, 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; que, dans ces conditions, si le législateur a prévu par ailleurs que le maire serait informé à sa demande de l'état des installations radioélectriques exploitées sur le territoire de la commune et si les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales habilitent le maire à prendre 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 conférés aux autorités de l'Etat, 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 ;

Considérant, en second lieu, qu'aux termes de 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^{er} mars 2005 : «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 » ; qu'il résulte de ces dispositions que le principe de précaution, s'il est applicable à toute autorité publique dans ses domaines d'attributions, 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 ; que, par conséquent, la circonstance que les valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques fixées au niveau national ne prendraient pas suffisamment en compte les exigences posées par le principe de précaution n'habilite pas davantage les maires à adopter une réglementation locale 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 ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'en ne relevant pas l'incompétence du maire pour adopter, au titre de ses pouvoirs de police générale, y compris en se fondant sur le principe de précaution, un arrêté portant sur l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile dans la commune et destiné à protéger le public contre les effets des ondes émises par ces antennes, la cour administrative d'appel de Versailles a entaché son arrêt d'une erreur de droit ; que, dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, l'arrêt attaqué doit être annulé ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, le maire ne peut, ni au titre de ses pouvoirs de police générale ni en se fondant sur le principe de précaution, adopter 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 ; que le maire de la COMMUNE DE SAINT-DENIS ne pouvait, par conséquent, pas légalement édicter une telle réglementation sur le territoire de la commune ;

Considérant que, compte-tenu de ce qui précède, la négociation en cours d'une charte entre la communauté de communes de la Plaine Commune et les opérateurs de téléphonie mobile ne pouvait pas non plus être utilement invoquée par le maire de la COMMUNE DE SAINT-DENIS pour justifier l'adoption de l'arrêté attaqué ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la COMMUNE DE SAINT-DENIS n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé l'arrêté en date du 14 septembre 2006 ;

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge des sociétés Orange France, Bouygues Telecom et SFR, qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes, le versement d'une somme au titre des frais exposés par la COMMUNE DE SAINT-DENIS et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de la COMMUNE DE SAINT-DENIS le versement à la société Bouygues Telecom et à la société Orange France de la même somme de 4 000 euros chacune au titre des frais exposés devant le Conseil d'Etat et devant la cour administrative d'appel de Versailles et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt du 15 janvier 2009 de la cour administrative d'appel de Versailles est annulé.

Article 2 : Les requêtes de la COMMUNE DE SAINT-DENIS devant la cour administrative d'appel de Versailles ainsi que le surplus des conclusions de son pourvoi sont rejetés.

Article 3 : La COMMUNE DE SAINT-DENIS versera à la société Orange France et à la société Bouygues Telecom la même somme de 4 000 euros chacune au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la COMMUNE DE SAINT-DENIS, à la Société française du radiotéléphone, à la société Orange France et à la société Bouygues Telecom.

Une copie en sera adressée au ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au ministre du travail, de l'emploi et de la santé.

CE, 26 octobre 2011, Commune des Pennes-Mirabeau, n°329904

**Le Conseil d'Etat statuant au contentieux. Sur le rapport de la 2ème sous-section de la Section du contentieux. Séance du 30 septembre 2011
Lecture du 26 octobre 2011. Commune des Pennes-Mirabeau, n°329904**

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 20 juillet 2009 et 20 octobre 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la COMMUNE DES PENNES-MIRABEAU, représentée par son maire ; la COMMUNE DES PENNES-MIRABEAU demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 07MA03722 du 18 mai 2009 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement n° 0200892 - 0204457 du 3 juillet 2007 du tribunal administratif de Marseille en tant que celui-ci a annulé, à la demande de la société Bouygues Telecom, l'arrêté, en date du 4 septembre 2001, par lequel le maire a interdit l'implantation d'antennes de radiotéléphonie mobile sur le territoire de la commune à moins de 300 mètres d'une habitation ou d'un établissement recevant du public, ainsi que la décision implicite refusant de retirer cet arrêté ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de la société Bouygues Telecom le versement de la somme de 4 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la recommandation n° 1999/519/CE du 12 juillet 1999 du Conseil de l'Union européenne ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code des postes et des télécommunications, tel que modifié notamment par l'ordonnance n° 2001-670 du 25 juillet 2001;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Constance Rivière, Maître des requêtes-rapporteur ;
- les observations de la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de la COMMUNE DES PENNES-MIRABEAU et de la SCP Peignot, Garreau, avocat de la société Bouygues Telecom ;
- les conclusions de M. Xavier de Lesquen, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de la COMMUNE DES PENNES-MIRABEAU et à la SCP Peignot, Garreau, avocat de la société Bouygues Telecom ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que, par un arrêté du 4 septembre 2001, le maire de la COMMUNE DES PENNES-MIRABEAU a interdit l'implantation d'antennes de téléphonie mobile sur le territoire de la commune dans un rayon de 300 mètres autour des habitations et des établissements recevant du public et a soumis l'installation des antennes à une demande préalable à la commune et à un avis favorable de celle-ci ; que, sur demande de la société Bouygues Telecom, le tribunal administratif de Marseille a annulé cet arrêté ; que son jugement a été confirmé par la cour administrative d'appel de Marseille par un arrêt en date du 18 mai 2009 ; que la COMMUNE DES PENNES-MIRABEAU se pourvoit en cassation contre cet arrêt ;

Considérant qu'en vertu de l'article L. 32-1 du code des postes et des télécommunications, dans sa version issue de l'ordonnance du 25 juillet 2001, en vigueur à la date de l'arrêté contesté, si les activités de télécommunications s'exercent librement, elles doivent néanmoins respecter les autorisations prévues par le code, notamment celles relatives à l'utilisation des fréquences radioélectriques et à l'implantation de stations radioélectriques de toute nature ; qu'en vertu de l'article L. 33-1 de ce code, «l'établissement et l'exploitation des réseaux ouverts au public sont autorisés par le ministre chargé des télécommunications », l'autorisation étant soumise à l'application des règles

contenues dans un cahier des charges et portant notamment sur « les prescriptions exigées par la protection de la santé et de l'environnement » ; qu'en vertu de l'article L. 36-7 du code, l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) instruit pour le compte du ministre les demandes d'autorisation, contrôle le respect, par les opérateurs, des obligations résultant des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables en vertu du code et des autorisations dont ils bénéficient, et sanctionne les manquements constatés ; que l'article L. 97-1 du code donne notamment mission à l'Agence nationale des fréquences (ANFR), établissement public administratif de l'Etat, de coordonner « l'implantation sur le territoire national des stations radioélectriques de toute nature afin d'assurer la meilleure utilisation des sites disponibles » et, à cet effet, d'autoriser leur implantation ; qu'en application des articles R. 52-2 et suivants du code, l'ANFR organise et coordonne le contrôle de l'utilisation des fréquences ; que, par ailleurs, conformément à la recommandation du 12 juillet 1999 du Conseil de l'Union européenne relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques (de 0 Hz à 300 Ghz), le dernier alinéa ajouté au 12° de l'article L. 32 du code par l'ordonnance du 25 juillet 2001 a prévu qu'un décret définit « les valeurs limites que ne doivent pas dépasser les champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunications ... lorsque le public y est exposé » ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé une police spéciale des télécommunications confiée à l'Etat ; 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 ministre chargé des communications électroniques, à l'ART et à l'ANFR, 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 ; que, 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'Etat, 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 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en ne relevant pas l'incompétence du maire pour adopter, au titre de ses pouvoirs de police générale, un arrêté portant sur l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile dans la commune et destinée à protéger le public contre les effets des ondes émises par ces antennes, la cour administrative d'appel de Marseille a entaché son arrêt d'une erreur de droit ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, que l'arrêt attaqué doit être annulé ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les pouvoirs de police spéciale conférés aux autorités de l'Etat par le code des postes et des télécommunications faisaient obstacle à l'adoption par le maire, au titre de ses pouvoirs de police générale, d'une réglementation portant sur l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile dans la commune et destinée à protéger le public contre les effets des ondes émises par ces antennes ; que, dès lors, le maire de la COMMUNE DES PENNES-MIRABEAU ne pouvait légalement édicter une telle réglementation sur le territoire de la commune ;

Considérant que, compte-tenu de ce qui précède, le maire ne pouvait, en tout état de cause, utilement invoquer le motif tiré de la mise en œuvre du principe de précaution pour justifier l'adoption, sur le territoire de la commune, de la réglementation contestée ; qu'en particulier, si la commune entend soutenir que les règles adoptées au niveau national ne prenaient pas suffisamment en compte les exigences posées par l'impératif de protection de la santé publique, cette circonstance ne l'habilitait pas davantage à prendre les mesures litigieuses ;

Considérant, enfin, que la circonstance que la commune disposerait d'emplacements pour implanter les antennes de téléphonie mobile dans les espaces boisés qui se trouvent à sa périphérie ne pouvait pas non plus être utilement invoquée par le maire pour justifier l'adoption de l'arrêté attaqué ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la COMMUNE DES PENNES-MIRABEAU n'est pas fondée à se plaindre de ce que le tribunal administratif de Marseille, dont le jugement est suffisamment motivé, a annulé l'arrêté en date du 4 septembre 2001 ;

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la société Bouygues Telecom qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement d'une somme au titre des frais exposés par la COMMUNE DES PENNES-MIRABEAU et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de la COMMUNE DES PENNES-MIRABEAU le versement à la société Bouygues Telecom de la somme de 4 000 euros au titre des frais exposés devant le Conseil d'Etat et devant la cour administrative d'appel de Marseille et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt du 18 mai 2009 de la cour administrative d'appel de Marseille est annulé.

Article 2 : La requête de la COMMUNE DES PENNES-MIRABEAU devant la cour administrative d'appel de Marseille ainsi que le surplus des conclusions de son pourvoi sont rejetés.

Article 3 : La COMMUNE DES PENNES-MIRABEAU versera à la société Bouygues Telecom la somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la COMMUNE DES PENNES-MIRABEAU et à la société Bouygues Telecom.

Une copie en sera adressée au ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au ministre du travail, de l'emploi et de la santé.

CE, 26 octobre 2011, Société Française de Radiotéléphone, n°s 341767,341768

**Le Conseil d'Etat statuant au contentieux . Sur le rapport de la 2ème sous-section de la Section du contentieux. Séance du 30 septembre 2011
Lecture du 26 octobre 2011 Société Française de Radiotéléphone, n° s
341767,341768**

Vu 1°), sous le n° 341768, le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 21 juillet 2010 et 4 août 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la SOCIETE FRANCAISE DE RADIOTELEPHONE, dont le siège est 42, avenue Friedland à Paris (75008) ; la SOCIETE FRANCAISE DE RADIOTELEPHONE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 1002312 du 29 juin 2010 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux, statuant sur le fondement de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, a rejeté sa demande tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté en date du 12 février 2010 par lequel le maire de la commune de Bordeaux a décidé de soumettre tout projet d'implantation d'antenne de téléphonie mobile à une procédure préalable, d'interdire toute implantation d'antenne à moins de 100 mètres des lieux recevant régulièrement des enfants de moins de 12 ans ainsi que toute modification des réglages aboutissant à une "augmentation significative" et d'autoriser les services de la ville à effectuer régulièrement les contrôles nécessaires ;

2°) statuant en référé, de suspendre cet arrêté ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Bordeaux le versement de la somme de 3 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu 2°), sous le n° 341767, le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 21 juillet 2010 et 4 août 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la SOCIETE FRANCAISE DE RADIOTELEPHONE, dont le siège est 42, avenue Friedland à Paris (75008) ; la SOCIETE FRANCAISE DE RADIOTELEPHONE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 1002266 du 29 juin 2010 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux, statuant sur le fondement de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, a rejeté sa demande tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de la décision du 16 avril 2010 par laquelle le maire de la commune de Bordeaux a fait opposition à l'installation d'une antenne de radiotéléphonie mobile sur le toit d'un immeuble situé rue Fondaudège, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint au maire de la commune de Bordeaux de procéder à une nouvelle instruction de sa déclaration de travaux préalable dans un délai de quinze jours sous astreinte de 1 500 euros par jour de retard ;

2°) statuant en référé, de suspendre cet arrêté ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Bordeaux le versement de la somme de 3 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la Constitution, notamment la Charte de l'environnement à laquelle se réfère son Préambule ;

Vu la recommandation n° 1999/519/CE du 12 juillet 1999 du Conseil de l'Union européenne ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code des postes et des communications électroniques ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 ;

Vu la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 ;

Vu le décret n° 2002-775 du 3 mai 2002 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Constance Rivière, Maître des requêtes-rapporteur ;
- les observations de la SCP Piwnica, Molinié, avocat de la SOCIETE FRANÇAISE DE RADIOTELEPHONE et de la SCP Odent, Poulet, avocat de la commune de Bordeaux ;
- les conclusions de M. Xavier de Lesquen, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Piwnica, Molinié, avocat de la SOCIETE FRANÇAISE DE RADIOTELEPHONE et à la SCP Odent, Poulet, avocat de la commune de Bordeaux ;

Considérant que les pourvois de la SOCIETE FRANCAISE DE RADIOTELEPHONE (SFR) enregistrés sous les n^{os} 341767 et 341768 présentent à juger des questions communes ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :
« Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision » ;

Considérant que pour rejeter, par les ordonnances attaquées, les demandes de la SOCIETE FRANCAISE DE RADIOTELEPHONE (SFR) qui tendaient, d'une part, à la suspension de l'arrêté du 12 février 2010 par lequel le maire de Bordeaux a limité les implantations d'antennes de téléphonie mobile sur le territoire de la commune, soumis tout projet d'implantation d'antenne de téléphonie mobile à une procédure préalable et autorisé les services de la ville à effectuer des contrôles, d'autre part, à la suspension de sa décision du 16 avril 2010 par laquelle il s'était opposé, sur le fondement de cet arrêté, à l'installation d'une antenne sur le toit d'un immeuble de la rue Fondaudège, le juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux a retenu qu'aucun des moyens soulevés par SFR n'était, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de ces actes ;

Considérant, en premier lieu, qu'en vertu du I de l'article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques, les activités de communications électroniques, si elles s'exercent librement, doivent respecter les autorisations prévues au titre II de ce code (« Ressources et police »), notamment celles relatives à l'utilisation des fréquences radioélectriques et l'implantation des stations radioélectriques de toute nature ; qu'en vertu du II de ce même article, le ministre chargé des communications électroniques et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) veillent notamment, dans le cadre de leurs attributions respectives, au respect de l'ordre public par les exploitants de réseaux et les fournisseurs de services de communications électroniques ainsi qu'à la gestion efficace des fréquences radioélectriques ; qu'en vertu de l'article L. 42-1 du même code, les autorisations d'utilisation des fréquences radioélectriques attribuées par l'ARCEP précisent les conditions techniques nécessaires « pour limiter l'exposition du public aux champs électromagnétiques » ; que l'article L. 43 du code donne notamment mission à l'Agence nationale des fréquences (ANFR), établissement public administratif de l'Etat, de coordonner « l'implantation sur le territoire national des stations radioélectriques de toute nature » en autorisant ces implantations et de veiller « au respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques » définies, en application de l'article L. 34-9-1, par le décret n° 2002-775 du 3 mai 2002, qui a repris les valeurs limites fixées par la recommandation 1999/519/CE du 12 juillet 1999 du Conseil de l'Union européenne relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques (de 0 Hz à 300 GHz) ; que ce décret impose à tout exploitant d'un réseau de communications électroniques de s'assurer que le niveau d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements et installations de son réseau respecte les valeurs limites définies en annexe ; qu'en particulier, il résulte de l'article 5 de ce décret que tout exploitant doit justifier, sur demande de l'ARCEP ou de l'ANFR, des actions engagées pour s'assurer, au sein des établissements scolaires, des crèches ou des établissements de soins situés dans un rayon de cent mètres à partir de l'équipement ou de l'installation, que l'exposition du public aux champs électromagnétiques est aussi faible que possible, tout en préservant la qualité du service rendu ; qu'en application des articles R. 20-44-10 et suivants du code, l'ANFR peut diligenter des vérifications sur place effectuées par des organismes répondant à des exigences de qualités fixées par décret et selon un protocole de

mesure déterminé par arrêté ministériel ; qu'enfin, aux termes de l'article L. 34-9-2 du code : « 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 » ; que, par ailleurs, 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 » ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé de manière complète une police spéciale des communications électroniques confiée à l'Etat ; 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 communications électroniques, 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 ministre chargé des communications électroniques, à l'ARCEP et à l'ANFR, 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 ; que, dans ces conditions, si le législateur a par ailleurs prévu que le maire serait informé, à sa demande, de l'état des installations radioélectriques exploitées sur le territoire de la commune, et si les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales habilite le maire à prendre 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 conférés aux autorités de l'Etat, adopter sur le territoire de la commune, 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 ;

Considérant, en second lieu, qu'aux termes de 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 1er mars 2005 : «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 » ; qu'il résulte de ces dispositions que le principe de précaution, s'il est applicable à toute autorité publique dans ses domaines d'attributions, 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 ; que, par conséquent, la circonstance que les valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques fixées au niveau national ne prendraient pas suffisamment en compte les exigences posées par le principe de précaution n'habilite pas davantage les maires 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 ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'en jugeant qu'en l'état de l'instruction, les moyens soulevés dans les demandes de suspension et tirés respectivement de ce que ni les pouvoirs de police générale, ni le principe de précaution n'autorisaient le maire de Bordeaux à prendre l'arrêté municipal litigieux, et de ce que par voie de conséquence cet arrêté ne pouvait pas légalement fonder la décision d'opposition à l'installation d'une antenne relais de téléphonie mobile prise en application de cet arrêté, n'étaient pas de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de ces actes, le juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux a entaché ses ordonnances d'erreur de droit ; que, dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des pourvois, les ordonnances attaquées doivent être annulées ;

Considérant qu'il y a lieu, par application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée ;

Considérant, en premier lieu, qu'eu égard, d'une part, à l'intérêt qui s'attache à la couverture du territoire national par le réseau de téléphonie mobile, d'autre part, aux intérêts de la société SFR, résultant notamment des obligations de couverture qui lui ont été imposées, l'urgence justifie la suspension de la décision attaquée ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'en l'état de l'instruction, les moyens tirés, d'une part, de ce que le maire ne pouvait pas faire usage de ses pouvoirs de police générale, ni se fonder sur le principe de précaution pour adopter une réglementation locale relative aux implantations d'antennes de téléphonie mobile sur le territoire de la commune et destinée à protéger le public contre les effets des ondes émises par ces antennes, d'autre part, de ce qu'une telle réglementation ne pouvait pas légalement fonder une décision d'opposition à travaux, sont, en l'état de l'instruction, de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté du 12 février 2010 et de la décision du 16 avril 2010 ;

Considérant, en troisième lieu, que le moyen tiré de ce que l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, qui permet au maire de refuser un projet d'implantation s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publiques notamment du fait de sa situation et de ses caractéristiques et sur lequel s'est également fondé le maire de Bordeaux pour s'opposer à l'installation d'une antenne rue Fondaudège, ne pouvait pas non plus légalement fonder cette décision dans la mesure où aucun risque de cet ordre n'était établi ni même allégué, est aussi de nature, en l'état de l'instruction, à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de cette décision ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de prononcer les suspensions demandées ;

Considérant qu'il y a lieu d'enjoindre au maire de la commune de Bordeaux de procéder à une nouvelle instruction de la déclaration préalable de travaux de la société SFR dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la présente décision et de prononcer à l'égard de la commune, à défaut pour elle de justifier de cette instruction dans le délai fixé, une astreinte de 500 euros par jour de retard ;

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la société SFR, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement à la commune de Bordeaux de la somme que celle-ci demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Bordeaux le versement à la société SFR de la somme de 4 000 euros au titre des frais exposés par cette société devant le Conseil d'Etat et devant le tribunal administratif de Bordeaux et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les ordonnances du 29 juin 2010 du juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux sont annulées.

Article 2 : L'arrêté du 12 février 2010 du maire de Bordeaux est suspendu.

Article 3 : L'exécution de la décision du 16 avril 2010 du maire de Bordeaux portant opposition aux travaux de la SOCIETE FRANCAISE DE RADIOTELEPHONE est suspendue.

Article 4 : Il est enjoint au maire de Bordeaux de procéder à l'instruction de la déclaration préalable de travaux présentée par la SOCIETE FRANCAISE DE RADIOTELEPHONE dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la présente décision, sous astreinte de 500 euros par jour de retard.

Article 5 : La commune de Bordeaux versera à la SOCIETE FRANCAISE DE RADIOTELEPHONE la somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : Les conclusions de la commune de Bordeaux tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 7 : La présente décision sera notifiée à la SOCIETE FRANCAISE DE RADIOTELEPHONE et à la commune de Bordeaux.

Une copie en sera adressée au ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au ministre du travail, de l'emploi et de la santé.