

Réglementation

URBANISME

Pas de principe de précaution sans véritables justifications !

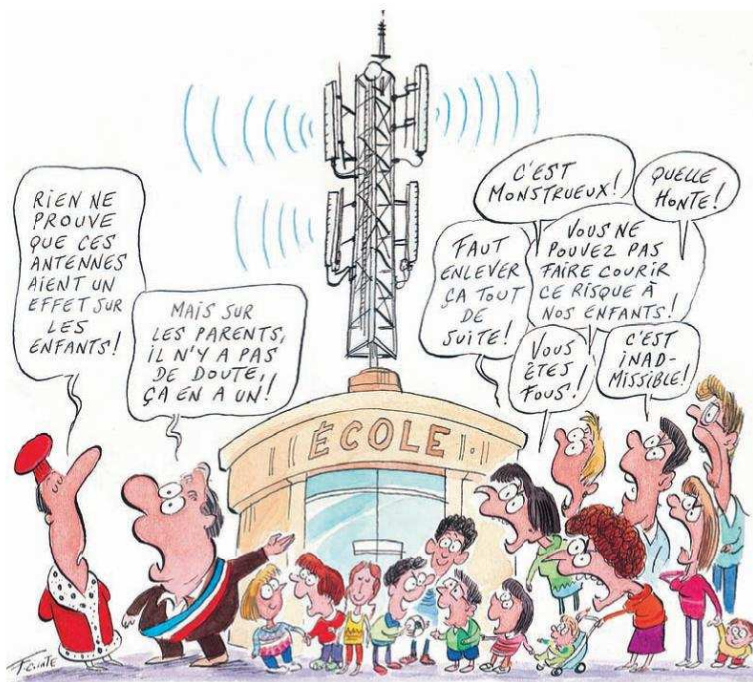
A propos de l'implantation des antennes-relais, le Conseil d'Etat précise sa jurisprudence sur l'application du principe de précaution en droit de l'urbanisme. Un « mode d'emploi » exigeant et qui impose aux maires de bien argumenter leurs éventuels refus.

GILLES LE CHATELIER et JEAN-MARC PETIT,
avocats associés, cabinet Adamas

L'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile a fait naître un contentieux foisonnant sur lequel le Conseil d'Etat a rendu récemment plusieurs décisions importantes. Par trois arrêts d'assemblée du 26 octobre 2011, la haute juridiction a estimé que le maire ne pouvait utiliser ses pouvoirs de police générale pour faire obstacle à la pose d'antennes-relais, seules les autorités de police spéciale compétentes en la matière (1) pouvant légalement intervenir (« Commune de Saint-Denis », n° 326492 ; « Commune des Pennes-Mirabeau », n° 329904 ; « Commune de Bordeaux », n° 341767). Cependant, si l'action du maire au titre de ses pouvoirs de police administrative générale se voit ainsi entravée par le juge, reste à sa disposition l'application des règles d'urbanisme qui relève de sa seule appréciation.

Refus de deux déclarations préalables

C'est justement sur ce terrain que s'est situé le maire de la commune de Noisy-le-Grand en s'opposant à deux déclarations préalables déposées par la société Orange France. Estimant les antennes-relais trop proches de deux groupes scolaires, l'élú invoquait à la fois l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme et l'article 5 de la charte de l'environnement relatif au principe de précaution. Dans son arrêt du 30 janvier 2012 (« Société Orange France », n° 344992), le Conseil d'Etat estime que le maire ne peut pas s'opposer aux déclarations préalables en l'absence « d'éléments circonstanciés » faisant



apparaître des risques, même incertains. Aux termes de l'article 5 de la charte de l'environnement issue 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

Le principe de précaution n'est pas limité au droit de l'environnement : il est directement opposable aux autorisations d'urbanisme.

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 pour parer à la réalisation du dommage. » La question de l'applicabilité de ce principe aux autorités

administratives dans l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme a évolué dans le temps.

Application autonome du principe de précaution

Lorsque le principe de précaution n'avait qu'une valeur législative (lorsqu'il figurait au seul article L. 110-1 du Code de l'environnement), il n'était pas invocable devant les autorités administratives, au nom du principe d'indépendance des législations (CE, 20 avril 2005, « Sté Bouygues Télécom », Rec.t. p.1141). Cette situation a été modifiée, d'abord par l'introduction de ce principe dans le Code de l'urbanisme (référence au Code de l'environnement figurant dans les dispositions de l'article R. 111-15 du Code de l'urbanisme issues du décret du 5 janvier 2007). Ensuite, et surtout, l'élévation du principe de précaution au niveau

constitutionnel, par son inclusion dans la charte de l'environnement, a complètement changé le contexte juridique. Le Conseil constitutionnel a ainsi estimé que : « Les dispositions de l'article 5, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle et s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif. » (CC, 19 juin 2008, n°2008-564 DC). Le Conseil d'Etat, dans sa décision d'assemblée du 3 octobre 2008 « Commune d'Annecy » (n°297931) a repris cette solution en indiquant que : « Les droits et les devoirs reconnus par la charte revêtent une valeur constitutionnelle et s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives. » En conséquence, le Conseil d'Etat a annulé, pour incompétence, le décret

Le maire s'était fondé sur des critères trop généraux pour rejeter les demandes de déclaration préalable.

du 1^{er} août 2006 qui prévoyait la délimitation, autour des lacs de montagne de plus de mille hectares, des champs d'application respectifs des lois Montagne et Littoral, au cas par cas, à l'initiative de l'Etat ou des communes. Tout naturellement, le Conseil d'Etat devait admettre que le principe de l'article 5 de la charte s'imposait également hors du champ du droit de l'environnement, et donc aux autorités administratives exerçant leurs compétences en matière d'urbanisme (CE, 19 juillet 2010, « Association du quartier Les Hauts-de-Choiseul », n°328687). Dans cette affaire, rendue à propos de l'installation d'antennes-relais, la haute juridiction estime que l'administration, notamment lorsqu'elle se prononce sur l'octroi d'une autorisation d'urbanisme, doit prendre directement en compte le principe de précaution. Le poids de la charte s'est ainsi trouvé renforcé.

Sans surprise, le Conseil d'Etat reprend cette solution dans l'arrêt du 30 janvier 2012 en la fondant à la fois sur l'invocation directe de la charte de l'environnement et sur les dispositions de l'article R. 111-15 du Code de l'urbanisme selon lesquelles « le permis de construire ou la décision prise sur la déclaration préalable de travaux doit respecter les préoccupations définies par l'article L. 110-1 du Code de l'environnement ».

Absence d'éléments circonstanciés

L'intérêt de la décision « Sté Orange France » porte sur le « mode d'emploi » donné par le juge aux autorités administratives, si ces dernières entendent refuser d'accorder une autorisation d'urbanisme en se fondant sur le principe de précaution.

L'arrêt est très clair : « Les dispositions de l'article 5 de la charte de l'environnement ne permettent pas, indépendamment des procédures d'évaluation des risques et des mesures provisoires et proportionnées susceptibles, le cas échéant, d'être mises en œuvre par les autres autorités publiques dans leur domaine de compétence, de refuser légalement la délivrance d'une autorisation d'urbanisme en l'absence d'éléments circonstanciés faisant apparaître, en l'état des connaissances scientifiques, des risques, même incertains, de nature à justifier un tel refus. »

Pour pouvoir être légalement fondé sur le principe de précaution, le refus d'une autorisation d'urbanisme doit donc justifier « d'éléments circonstanciés » faisant apparaître l'existence d'un risque, même incertain, sur la santé humaine. Par là même, le juge écarte la possibilité de justifier un tel refus en se fondant sur des éléments généraux qui ne seraient pas précisément tirés de la situation locale que l'administration doit gérer.

A l'aune de ces critères, la décision de refus du maire de Noisy-le-Grand ne pouvait en aucune manière être validée. En effet, aucun

EN SAVOIR PLUS

- Les trois arrêts du Conseil d'Etat du 26 octobre 2011 ont été publiés dans « Le Moniteur » du 2 décembre 2011, cahier « Textes officiels », p. 13.
- L'arrêt du Conseil d'Etat du 30 janvier 2012, n° 344992, a été publié dans « Le Moniteur » du 23 mars 2012, cahier « Textes officiels », p. 5.

élément circonstancié n'était de nature à établir l'existence, en l'état des connaissances scientifiques, d'un risque pour le public. Le maire s'était fondé, pour rejeter les demandes qui lui étaient adressées, sur « le caractère incertain des effets des ondes électromagnétiques et sur les différences de normes d'exposition aux champs électromagnétiques dans les pays voisins ». La généralité de ces arguments n'était pas suffisante pour correspondre au cadre défini par le juge. La proximité de groupes scolaires ne constituait pas non plus un motif suffisamment étayé pour justifier légalement la décision de refus.

L'arrêt du 30 janvier revêt une grande importance pour le contentieux de l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile. En effet, en affirmant que le risque pour la santé humaine de l'exposition aux champs électromagnétiques n'était pas établi, le Conseil d'Etat coupe court à d'éventuelles décisions prises sur des éléments trop généraux, en l'absence d'éléments scientifiques venant démontrer le contraire. On avoue d'ailleurs ne pas bien voir quels « éléments circonstanciés » l'administration aurait ici pu faire valoir pour justifier le refus d'implantation de ces installations. Dans ces conditions, on peut penser que la soumission des autorisations d'urbanisme au principe de précaution dans le domaine des antennes-relais n'aura que peu d'effets concrets...

(1) Le ministre chargé des Communications électroniques, l'Autorité de régulation des communications électroniques et l'Agence nationale des fréquences.

CE QU'IL FAUT RETENIR

- Le Conseil d'Etat adapte sa jurisprudence au contexte créé par l'article 5 de la charte de l'environnement selon lequel, lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques doivent veiller 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.

- Depuis la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 et son intégration dans la Constitution, le principe de précaution s'impose directement, sans texte particulier, à toutes les autorités administratives qui doivent en faire application dans l'exercice de leurs compétences (CE assemblée, « Commune d'Annecy », 3 octobre 2008, n° 297931). Elles doivent notamment en tenir compte lorsqu'elles se prononcent sur la délivrance d'une autorisation d'urbanisme.

- Si un maire entend refuser une déclaration préalable pour l'implantation d'une antenne-relais, il ne peut le faire qu'en invoquant des « éléments circonstanciés » expliquant la nature précise et l'intensité des risques éventuellement encourus. Le Conseil d'Etat estime en effet insuffisants des éléments liés aux « effets des ondes électromagnétiques », à « la proximité d'un groupe scolaire » ou aux « normes de distance adoptées dans des pays voisins ».