

CONSEIL D'ÉTAT, 2^{ÈME} ET 7^{ÈME} SOUS-SECTIONS RÉUNIES, 26 DÉCEMBRE 2012, SOCIÉTÉ ORANGE FRANCE C/LA COMMUNE DE SAINT-PIERRE D'IRUBE

MOTS CLEFS : police spéciale des communications électroniques confiée à l'État – principe de précaution – pouvoirs de police générale du maire – antenne relais – protection de la santé publique

Si les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du Code des collectivités territoriales confèrent au maire des prérogatives de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, celles-ci ne peuvent en aucun cas se substituer à une police spéciale comme en matière de communications électroniques. Par ailleurs, le maire en tant qu'autorité publique, ne saurait invoquer le principe de précaution sans justifier d'un « péril imminent » ou de « circonstances particulières ».

FAITS : En l'espèce, la société Orange France, un opérateur, installe en juin 2007 une antenne relais sur le territoire de la commune de Saint-Pierre D'Irube qui s'avère être, après expertise, conforme aux dispositions du décret du 3 mai 2003 imposant une valeur limite aux champs électromagnétiques émis par de tels équipements. Invoquant la protection de la santé de ses habitants, le maire de la commune, représentant de l'autorité publique, somme à l'opérateur, par courrier en date du 4 juillet 2008, de déplacer son antenne et de réévaluer la valeur limite de son rayonnement électromagnétique. L'opérateur saisit alors le Tribunal administratif de Pau pour excès de pouvoir.

PROCEDURE : Le Tribunal administratif accède aux demandes de l'opérateur et annule la décision du 4 juillet 2008. La Cour administrative d'appel de Bordeaux quant à elle, confirme le jugement. Le maire forme alors un pourvoi devant le Conseil d'État afin d'annuler l'arrêt.

PROBLEME DE DROIT : Le Conseil d'État a dû répondre à la question suivante : le représentant d'une autorité publique investit d'un pouvoir général, est-il compétent pour prendre les mesures nécessaires à la protection de la santé publique alors même qu'elles touchent au secteur particulier des télécommunications ?

SOLUTION : Le juge administratif y répond par la négative. En effet, ni les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du Code des collectivités territoriales, conférant au maire un pouvoir de police générale, ni les dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement, relatives au principe de précaution, ne seraient transcender les pouvoirs de police spéciale en matière de télécommunications conférés aux autorités de l'État.

SOURCES :

BILLET Ph., « Principe de précaution et articulation des polices en matière d'antenne relais de téléphonie mobile », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n°1, 9 janvier 2012, 2005.

TROUILLY P., « Police spéciale des communications électroniques », Environnement n°1, Janvier 2012, comm. 5.



NOTE :

Un an après trois décisions d'assemblées¹, le Conseil d'État confirme sa position précédente par le présent arrêt en date du 26 décembre 2012. En effet, il recadre les prérogatives du maire en matière de protection de la santé publique eu égard aux effets des ondes électromagnétiques en identifiant formellement un pouvoir de police spéciale des télécommunications confié à l'État ainsi qu'en limitant la portée du principe de précaution.

L'incompétence formelle du maire face à une police spéciale des télécommunications confiée à l'État

En l'espèce, le juge administratif rappelle que d'après les dispositions des 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, additionnées à celles du décret du 3 mai 2002 relatif aux valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques, « le législateur a organisé de manière complète une police spéciale des communications électroniques confiée à l'État ». L'État est, dans ce domaine, représenté par le ministre des communications électroniques, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et l'Agence nationale des fréquences. Le juge administratif ajoute à cet égard et ce, à la lumière des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, que le maire ne dispose que d'un simple pouvoir de police générale nécessaire au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques. Ainsi, le maire, a donc excédé ces pouvoirs en prenant « sur le territoire de la commune une décision relative à l'implantation d'une antenne relais de téléphonie mobile ou au niveau d'émission

des champs d'électromagnétiques de cette antenne ».

L'incompétence relative du maire quant à l'utilisation du principe de précaution

Par ailleurs, le Conseil d'État précise les contours du principe de précaution disposé à l'article 5 de la Charte de l'environnement. Ce principe est à valeur constitutionnel. Il est alors « applicable à toute autorité publique » telle que le maire. Cependant, le juge ajoute que ce principe « ne saurait avoir 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 ». En l'espèce, le maire de la commune de Saint-Irube ne démontre ni « un péril imminent », ni de « circonstances particulières » suite à l'implantation de l'antenne relais puisque la valeur d'émission d'ondes électromagnétiques de cette dernière est en-deçà du seuil d'exposition maximale imposée par le décret du 3 juillet 2002. Le Conseil d'État rejette donc la demande d'annulation de l'arrêt par la commune de Saint-Irube.

Si le juge administratif reste prudent quant à l'utilisation du principe de précaution pour permettre le déplacement des antennes relais, son homologue judiciaire est plus enclin à son application. Ces divergences jurisprudentielles peuvent s'expliquer par le fait qu'aucune étude scientifique ne démontre encore formellement la nocivité d'une exposition courante aux ondes électromagnétiques.

Chrystel Devezeaud

Master 2 Droit des médias et des télécommunications
AIX-MARSEILLE UNIVERSITE, LID2MS-IREDDIC 2011

¹ CE, ass, 26 oct. 2011 Cne Saint-Denis (1^{ère} esp.), Cne Pennes-Mirababeau (2^{ème} esp.) et SFR (3^{ème} esp.)



ARRET :

CE. 2^{ème} et 7^{ème} ss-sect., 26 décembre 2012, n° 352117, Sté Orange France c/ La Commune de Saint-Pierre d'Irube.

[...]

2. Considérant qu'il résulte des dispositions des 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, complétées par celles du décret 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, que le législateur a organisé de manière complète une police spéciale des communications électroniques confiée à l'Etat ; [...] que 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 habilient 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, prendre sur le territoire de la commune une décision relative à l'implantation d'une antenne relais de téléphonie mobile ou au niveau d'émission des champs électromagnétiques de cette antenne et destinée à protéger le public contre les effets des ondes émises par cette antenne ; que, par ailleurs, il résulte des dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement 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'attribution ;

3. Considérant que, pour juger que le maire de la commune de Saint-Pierre d'Irube n'était pas compétent pour prendre

la décision du 4 juillet 2008 et prononcer l'annulation de cette décision, la cour administrative d'appel de Bordeaux a estimé, d'une part, que les dispositions des articles L. 2112-1 et L. 2112-2 du code général des collectivités territoriales n'autorisaient pas le maire, en l'absence de péril imminent ou de circonstances exceptionnelles propres à la commune, à s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale que le II de l'article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques attribue au ministre chargé des télécommunications, d'autre part, que les dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement ne permettaient pas de déroger à ces règles de compétence en l'absence de péril imminent ou de circonstances locales particulières ; que, cependant, compte tenu de l'existence d'une police spéciale des communications électroniques organisée de manière complète et confiée à l'Etat, le maire de la commune de Saint-Pierre d'Irube n'était, en tout état de cause, pas compétent pour prendre la décision du 4 juillet 2008 par laquelle, empiétant sur la police spéciale conférée aux autorités de l'Etat, il a enjoint la société Orange France d'envisager le déplacement d'une antenne-relais et d'abaisser les niveaux d'émission des champs électromagnétiques de cette antenne en vue de protéger le public contre les effets des ondes émises par celle-ci ; que ce motif, dont l'examen n'implique l'appréciation d'aucune circonstance de fait, doit être substitué à celui retenu par la cour administrative d'appel, dont il justifie le dispositif ; que, par suite, le moyen dirigé contre l'arrêt attaqué en tant qu'il a retenu l'incompétence du maire de la commune de Saint-Pierre d'Irube doit être écarté ;

4. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la commune de Saint-Pierre d'Irube n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque ;

