



ASSOCIATION LUXEMBOURGEOISE
POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT
a.s.b.l. à caractère scientifique

Les antennes relais des réseaux de téléphonie mobile : Aperçu des réglementations et de la jurisprudence en France et au Luxembourg

Olivier CACHARD
Agrégé de droit privé

Doyen honoraire de la
Faculté de Droit de Nancy
Institut François Géný

Nathalie PRUM-CARRE
Avocat à la Cour

Association
luxembourgeoise pour le
Droit de l'Environnement

Introduction

1. 1. Antennes-relais et droit de l'environnement, quelles relations plausibles ?



- A. BALMORI, "Possible effects of electromagnetic fields from phone masters on a population of white stork (*Ciconia ciconia*) ", *Electromagnetic Biology and Medicine*, 24 : 109-119, 2005.
- STEVER, KUHN, OTTEN, WUNDER, HARST « Modifications du comportement des abeilles sous l'effet d'exposition électromagnétique », 2005, Université de Landau-Koblenz
- CIRC, "Brain tumour risk in relation to mobile telephone use: results of the INTERPHONE international case-control study", *the Interphone Study Group. International Journal of Epidemiology* 2010;1-20.



Introduction

1. Antennes-relais et droit de l'environnement, quelles relations plausibles ?

Discussions sur le lien de causalité mais :

2011 : Le Centre international de Recherche sur le Cancer (CIRC) de l'OMS a classé les champs électromagnétiques de radiofréquences comme peut-être cancérigènes pour l'homme (Groupe 2B), sur la base d'un risque accru de gliome, un type de cancer malin du cerveau, associé à l'utilisation du téléphone sans fil.

Article 5 Charte de l'environnement : « *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 oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ».

1. 2. Les acteurs de la régulation publique:



En France, au niveau local :

Le Maire, chargé du contrôle de l'urbanisme :

- Instruction des demandes de délivrance d'un permis de construire ;
- Instruction des déclarations préalables de travaux (et éventuellement opposition)

Les Communautés de communes et Métropoles urbaines, chargée du développement des réseaux et infrastructures

Le département où le Préfet peut réunir « une instance de concertation »

Introduction

1. 2. Les acteurs de la régulation publique:

En France, au niveau national :



L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP, autorité adm. ind.) assume plusieurs missions (Art. L 36-5 s. CPT) :

- Conseil du gouvernement par voie de consultation ;
- Assignation des fréquences aux opérateurs et contrôle de leur utilisation ;
- Fixe des obligations générales applicables à tous les opérateurs (« Régulation symétrique »)
- Réception des déclarations préalables des opérateurs en vue de l'établissement de réseaux ouverts aux publics et de la fourniture au public de services de communication électronique (Art. L 33-1 CPT) ;
- Veille à « un niveau élevé de protection de la santé et de l'environnement » et à la « sobriété de l'exposition de la population aux champs électromagnétiques » (Art. L32-1 CPT)
- Conduite d'enquêtes administratives dans les locaux professionnels (Art. L 32-4 et 5 CPT) et sanctions.

L'Agence Nationale des Fréquences (ANFR, Etab. pub. Adm.) assume plusieurs missions :

- Elaboration et préparation du tableau national des fréquences ;
- Coordination de l'implantation des stations radioélectriques sur le territoire national (Art. L 43CPT); accord donné aux décisions d'implantation
- Veille à l'absence d'interférences ou de brouillages au détriment des installations déjà en place
- Veille au respect des valeurs limites d'exposition du public (Art. L 34-9-1 CPT)

Introduction

1. 3. Les limites d'exposition aux champs électromagnétiques

En France :



- En France, *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.*
- Ce décret ne transpose pas une norme communautaire obligatoire de l'UE, mais une simple recommandation de l'UE de 1999, elle-même reprise du travail d'une « commission », l'ICNIRP (qui n'est pas une organisation internationale et ne s'appuie pas non plus sur un réseau de sociétés savantes nationales – Une simple ONG).
- *Les ICNIRP Guidelines for limiting exposure to time varying electric and magnetic field* sont aujourd'hui datées. Elles ne prennent en considération que les effets thermiques et à court terme, non les effets biologiques à long terme.
- Les VLE ne fixent pas un seuil d'innocuité / de nocivité, mais définissent une fraction de risque jugé socialement acceptable.

2. Rappel des autorisations ou notifications requises pour l'implantation d'une station radioélectrique au Luxembourg



- **Loi du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques**

art. 8: « *Toute personne physique ou morale qui a l'intention de fournir des réseaux ou services de communications électroniques doit, au plus tard vingt jours avant de commencer la fourniture, notifier cette intention à l'Institut (...)* »

Ces informations sont consignées par l'Institut dans un registre accessible au public sous forme électronique »

- **Norme ITM-SST 1105.1:** Conditions d'exploitation pour les émetteurs d'ondes électromagnétiques à haute fréquence. « *L'exploitant doit obligatoirement installer ses antennes de façon à garantir en tout lieu où peuvent séjourner des personnes une intensité maximale du champ électrique de 3V/m par élément rayonnant. »* »
- **Règlement grand-ducal du 25 janvier 2006 déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « stations de base pour réseaux publics de communications mobiles »**

art. 6 : « Sur demande du bourgmestre, chaque opérateur est tenu d'informer celui-ci endéans du mois qui suit la date de la demande de l'ensemble du projet de réseau de téléphonie mobile concernant le territoire de sa commune »



- **Autorisation d'établissement sur base de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés,**

Le règlement grand-ducal du 29 mars 2016 modifiant le règlement grand-ducal du 10 mai 2012 portant nouvelle nomenclature et classification des établissements classés

500101	Radiotechnique, 01 sites d'installations radioélectriques fixes*, dont la somme des puissances maximales fournies à l'entrée des antennes est supérieure ou égale à 50 W et inférieure à 2.500 W 02 sites d'installations radioélectriques fixes*, dont la somme des puissances maximales fournies à l'entrée des antennes est supérieure ou égale à 2.500 W * endroit fixe où sont installées sur une même parcelle cadastrale une ou plusieurs installations radioélectriques de la même technologie	3 1					
--------	---	------------	--	--	--	--	--

- **Autorisation de construire sur base de la loi du 19 juillet 2014 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.**

I. L'information préalable

A. L'opérateur de téléphonie mobile, débiteur d'une obligation d'information

En droit français : 

- Information minimale des copropriétaires avant la mise au vote en AG d'une résolution portant autorisation l'implantation (Vote à la majorité simple, loi de 1965 modifiée le 6 août 2015)
- Information minimale des riverains par l'affichage par le pétitionnaire de la demande de permis de construire ou de déclaration préalable (Fait courir le délai de recours de deux mois)
- *Depuis la loi Abeille, art. L 34-9-1 lettre B) CPT prescrit que les opérateurs à la recherche d'un site doivent informer le Maire de leur recherche deux mois avant le dépôt de la déclaration d'urbanisme.*
- *Depuis la loi Abeille, art. L 34-9-1 lettre C) CPT autorise le Maire à solliciter de l'opérateur l'obtention d'une simulation de l'exposition générée.*

I. L'information préalable

B. L'organisation d'une concertation préalable

- Avant la loi Abeille stricte appréhension des antennes-relais sous l'angle du droit de l'urbanisme sans mise en œuvre du principe de participation du public consacré en droit de l'environnement.
- Art. L34-9-1 lettres D et E CPT :
 - « D.- Le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale mettent à disposition des habitants les informations prévues aux B et C du présent II par tout moyen qu'ils jugent approprié et peuvent leur donner la possibilité de formuler des observations, dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat ».
 - « E.- Lorsqu'il estime qu'une médiation est requise concernant une installation radioélectrique existante ou projetée, le représentant de l'État dans le département réunit une instance de concertation, le cas échéant à la demande du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale. La composition et les modalités de fonctionnement de cette instance sont précisées par décret ».
- Cependant, aucun droit de repentir du Maire lorsqu'il ne s'est pas opposé en temps utiles à la déclaration préalable. Serait illégal un arrêté par lequel le Maire met en demeure l'opérateur de ne pas engager les travaux le temps que soit organisée une concertation avec le public selon l'article *L121-2 Code relations pub. Adm.* (CE 1er juillet 2016, n°398337, *Commune de Fontenay sous Bois Free Mobile*)

I. *L'information préalable*

En droit luxembourgeois



- **Loi sur les établissements classés:** pour les installations relevant des classes 1 et 3, un avis de publication indiquant l'objet de la demande d'autorisation est affiché dans la ou les communes d'implantation pendant 15 jours par les autorités communales et dans les communes situées dans un rayon de 200 m des limites de l'établissement

L'affichage se fait de façon simultanée à la maison communale et à l'emplacement de l'établissement protégé.

A l'expiration de ce délai, pour les établissements de la classe 1, des observations écrites sont recueillies, les intéressés entendus et un procès-verbal de l'enquête est dressé.

- Au titre des usages en matière **d'autorisation de bâtir**, un document indiquant qu'une demande d'autorisation de bâtir a été déposée, est parfois affiché

II. Les contrôles préalables à l'installation de l'antenne-relais

A. La police spéciale de l'urbanisme

En pratique, il faudrait distinguer :

- La construction d'un mat
- L'implantation d'une station radioélectrique nouvelle sur un bâtiment existant
- L'évolution d'une station radioélectrique

Et prendre en considération :

- Les des équipements de sécurité pour l'accès aux toits-terrasses : lignes de vie / gardes-corps
- La miniaturisation des équipements

En droit français



Principe : « Les constructions nouvelles même ne comportant pas de fondations, doivent être précédées de la délivrance d'un permis » (L421-1 Code de l'urbanisme). La déclaration préalable devrait donc être l'exception. MAIS

a) Manœuvre des opérateurs tendant à « saucissonner » les éléments actifs et passifs de la station, **déjouée par CE, 20 juin 2012, req. N°344646 retenant un ensemble unique**

b) Choix des opérateurs **d'installer les stations radioélectriques sur des immeubles préexistants; afin de relever du régime favorable de la déclaration préalable, entériné par CE 30 avril 2014, req n° 366712, favorable à application de R421-17**

II. *Les contrôles préalables à l'installation de l'antenne-relais*

Au regard de **quelles règles** contrôler ?

- a) Les **règles d'urbanisme**, notamment le Plan local d'urbanisme (PLU) y compris en ce qu'il concerne les espaces boisés (au sens de l'art. L130-1 *Code urb*, CAA, Lyon, 28 juin 2016, 14LY02773), du moins lorsqu'il ne comporte pas de dispositions irrégulières empiétant sur la police des ondes.
- b) Les **règles de protection et de mise en valeur des paysages protégés** (CAA, Lyon, 27 sept. 2016, 16LY01272 à propos du décret 2008-189) et les préoccupations d'environnement définies aux art. L110-1 et L110-2 Code env.
- c) La **salubrité publique** (R-111-2 Code de l'urbanisme)

En disposant de **quels documents** à l'appui de la demande ?

- a) Des documents divers **relatifs aux éléments passifs** (Plan masse, plan 3D)
- b) **Presque aucun document significatif relatif aux éléments actifs :**
 - a) Assignation générale de fréquence (!) à l'opérateur.
 - b) Azimut / tilt prévisionnel de l'antenne.
 - c) Bande de fréquence concernée.

II. Les contrôles préalables à l'installation de l'antenne-relais

B. La police spéciale des ondes

En droit français



CE, 26 oct. 2011, *Commune de Pennes-Mirabeau*, req. n°329904 : la police spéciale des ondes est exclusivement confiée aux autorités désignées par l'Etat, à savoir l'ANFR, sous le contrôle du seul juge administratif. Mais quelles sont la nature et l'étendue du contrôle de l'ANFR ?

- Un contrôle sur **déclaration préalable de l'opérateur** auprès de l'ANFR (Art. L43 CPT), par EDI, **via une application sécurisée** dénommée « Stations » et dont **l'accès est restreint** ;
- Une déclaration préalable qui est **transmise au seul COMSIS** (Commission des sites et servitudes, réunissant tous les affectataires de fréquences et les administrations, mais pas les représentants des usagers ou de la société civile).
- Le COMSIS est différent du « Comité national de dialogue de l'ANFR relatif au niveau d'exposition du public aux champs électromagnétiques » institué par le décret n°2016-1211
- Une **concertation interne** est conduite, visant à lutter contre les interférences, selon le principe de l'antériorité.
- L'ANFR **prend une décision d'autorisation dont la seule publicité est réalisée par mise en ligne sur « cartoradio.fr ».**

II. *Les contrôles préalables à l'installation de l'antenne-relais*

Quels sont les paramètres du contrôle *a priori* destiné à protéger la santé publique ?

- **Par renvoi de L34-9-I CPT, les valeurs du décret n°2002-775** (entre 28 et 61 V/m selon la bande de fréquence), valeurs obsolètes et peu protectrices de la santé humaine.
 - La déclaration préalable de l'opérateur que l'exposition du public au champs électrique n'excédera pas ces valeurs.
 - Cette conformité est présumée dès lors que l'opérateur utilise et exploite son installation radioélectrique conformément à des normes techniques à publier au JO (Art. 4)
- Par application de l'art. 2 de la loi n° 2015-136, dite loi Abeille, **des simulations mettant en évidence le franchissement de valeurs (6V/m) faisant du site un point atypique** (ANFR, *Lignes directrices nationales sur la présentation des résultats de simulation de l'exposition aux ondes émises par les installations radioélectriques, décembre 2015*)
- **La présence d'un établissement sensible ?** Art. 5 al. 2 décret 2002-775 : « *Le dossier mentionné à l'alinéa précédent précise également les actions engagées pour assurer qu'au sein des établissements scolaires, crèches ou établissements de soins qui sont situés dans un rayon de cent mètres de l'équipement ou de l'installation, l'exposition du public au champ électromagnétique émis par l'équipement ou l'installation est aussi faible que possible tout en préservant la qualité du service rendu* ».

II. *Les contrôles préalables à l'installation de l'antenne-relais*

En droit luxembourgeois 

Loi sur les établissements classés: « de bonnes intentions »

- Au niveau de la demande

Doit préciser « *les mesures projetées en vue de prévenir ou d'atténuer les inconvénients et les risques auxquels l'établissement pourrait donner lieu (...) pour les voisins, le public et l'environnement et tout particulièrement la technologie prévue et les autres techniques visant à prévenir les émissions provenant de l'établissement ou, si cela n'est pas possible, à les réduire* ».

II. Les contrôles préalables à l'installation de l'antenne-relais

- **Au niveau de l'autorisation**

art. 13 « Les autorisations fixent les conditions d'aménagement et d'exploitation qui sont jugées nécessaires pour la protection des intérêts visés à l'article 1er de la présente loi, en tenant compte des meilleures techniques disponibles respectivement en matière d'environnement et en matière de protection des personnes »

« L'autorisation du ministre ayant dans ses attributions le travail, détermine les conditions d'aménagement et d'exploitation relatives à la sécurité du public et du voisinage en général ainsi qu'à la sécurité, l'hygiène et la santé sur le lieu du travail, la salubrité et l'ergonomie. »

Renvoi à la norme ITM-SST 1105-1: Conditions d'exploitation pour les émetteurs d'ondes électromagnétiques à haute fréquence.

II. Les contrôles préalables à l'installation de l'antenne-relais

- **Loi sur l'aménagement communal – Autorisation de bâtir: « un contrôle réduit »**

« Une autorisation de bâtir consiste dans sa substance en la constatation officielle, par l'autorité compétente, de la conformité du projet de construction à la réglementation administrative d'urbanisme applicable » (Jurisprudence, entre autres TA, 16.09.2015 (24487), Pasicrisie administrative 2016, p. 1327)

II. Les contrôles préalables à l'installation de l'antenne-relais au Luxembourg

« Il est en effet de son pouvoir^[1] et de son devoir de refuser des constructions qui, bien que répondant aux exigences d'implantation dans une zone telle que définie par le plan d'aménagement communal ainsi qu'aux prescriptions dimensionnelles, risquent, au vu des plans soumis à son appréciation, de menacer ruine ou de **menacer autrement la sécurité et la santé de la population** ainsi que de fermer les chantiers qui engendrent de tels risques. Ce pouvoir, bien qu'en principe général et illimité, trouve cependant une limite dans l'exercice parallèle de leurs compétences par les autorités étatiques en particulier par les ministres ayant dans leurs attributions respectivement l'environnement et le travail en matière d'établissements classés, (...). **Le bourgmestre ne saurait en effet, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir général de police, tenir directement en échec, par une appréciation ayant le même objet que celle du ministre concerné, les décisions que celui-ci est appelé à prendre dans le cadre de sa compétence** » CA 7-6-12 (29650C); CA 13-11-12 (30143C et 30157C), (Pasicrisie administrative, n°636, p. 1332)

[1] Note: il s'agit du pouvoir de police du bourgmestre

II. *Les contrôles préalables à l'installation de l'antenne-relais au Luxembourg*



- **Plan directeur sectoriel:**

Art. 7: Le bourgmestre peut refuser l'octroi d'une autorisation dans une zone de protection définie dans le but de ménager l'aspect caractéristique du paysage, de la localité, des sites évocateurs du passé, de curiosités naturelles, ou de monuments protégés.

- **Loi sur les réseaux et les services de communications électroniques:**

Droits de passage (article 37 et suivants)

« Toute entreprise notifiée bénéficie d'un droit de passage sur les domaines publics de l'Etat et des communes, ce droit permet aussi bien l'accès à des infrastructures et équipements techniques que leur implantation et installation »

« L'installation des infrastructures et des ressources associés doit être réalisée dans les conditions les moins dommageables pour les domaines publics concernés , dans le respect de l'environnement et de la qualité esthétique des lieux »

II. Les contrôles préalables à l'installation de l'antenne-relais au Luxembourg

- « Les autorités gestionnaires des domaines publics (...), lorsqu'elles donnent accès à des entreprises notifiées, le font sous la forme de convention (...) et dans toute la mesure où cette occupation n'est pas incompatible avec l'affectation ou avec les capacités disponibles des domaines visés »

III. *Les contrôles postérieurs à l'installation de l'antenne-relais*

En droit français



A. Les limites du contrôle administratif

La détection des installations ou des modifications sauvages des antennes

Le mesurage des champs électromagnétiques (L34-9-1 CPT)

- **Quel est l'objet de la mesure** : le niveau global d'immission du public aux abords de l'antenne ou la puissance de l'antenne (PIRE) ?
- **Quel est le protocole technique** de la mesure et **le référentiel** ?
- **Quelle est la répétition des mesures** et la possibilité de surveiller les variations d'exploitation par les opérateurs ?

Les sanctions

En premier lieu des **sanctions administratives prononcées par l'ARCEP** (Art. L 36-11 CPT)

En second lieu des **sanctions pénales de marché** (et non de santé) :

- Délit d'exploitation d'un service de télécoms sans déclaration préalable de l'opérateur (L39 CPT)
- Délit de brouillage (L39-1, 2° CPT)
- **MAIS AUCUN DELIT SPECIFIQUE de violation de L34-9-1 CPT par dépassement des valeurs limites**

III. Les contrôles postérieurs à l'installation de l'antenne-relais

B. Les potentialités réduites du contrôle par le juge judiciaire

Les conditions et l'utilité d'un référé expertise « in futurum » (145 CPC)

Les possibilités encadrées d'une indemnisation de l'inconvénient anormal de voisinage :

- Nuisance sonore « Ca grésille ! »
- Perte de valeur de l'immeuble, de l'appartement
- Prise en charge des travaux de protection, notamment pour les EHS.
- Recalcul de l'assiette servant de base à l'établissement des charges de copropriété à la demande du copropriétaire particulièrement affecté par l'installation d'une antenne au dessus de son toit terrasse (C. App. Montpellier, 13 déc. 2016, n° 14/05532 , art. 12 loi 1965)
- Préjudice d'angoisse (par analogie avec le contentieux de l'amiante)

III. *Les contrôles postérieurs à l'installation de l'antenne-relais*

En droit luxembourgeois



- Loi sur les établissements classés

Art. 18: Retrait d'autorisation « *L'autorité qui a délivré l'autorisation peut s'assurer en tout temps de l'accomplissement des conditions d'aménagement et d'exploitation qu'elle a imposées.*

L'autorisation d'exploitation peut être retirée par décision motivée de l'autorité qui l'a délivrée, si l'exploitant n'observe pas ces conditions ou s'il refuse de se soumettre aux conditions d'aménagement et d'exploitation nouvelles que l'autorité compétente peut lui imposer. »

III. *Les contrôles postérieurs à l'installation de l'antenne-relais*

- **La jurisprudence des juridictions administratives**

Notamment:

- TA 14-11-2007 (n° 22498)
- CA 14-07-2009 (n° 23857C et 23871C)
 - « *Il se dégage des explications fournies par les parties appelantes et des documents versés que la motivation de **la modification du point de nomenclature 302** consiste non dans un **souci de meilleure protection de l'environnement humain et naturel, ni dans l'adaptation de la réglementation en fonction de l'évolution des connaissances techniques et scientifiques, mais dans le but de faciliter les démarches administratives des opérateurs de téléphonie mobile et de leur épargner de devoir passer par une procédure d'autorisation telle que prévue pour les établissements de la classe 1.** »*
 - « *Pour pouvoir réaliser utilement cet objectif, il faut que la procédure d'autorisation et les conditions d'exploitation soient fixées en fonction du risque de nuisances auxquelles le public et les travailleurs sont exposés, non en fonction des nuisances émanant d'un établissement particulier, mais des nuisances susceptibles de se produire en un endroit donné.* »
- CA 14-07-2015 (n° 35971C)

Retrouvez notre ouvrage sur
<http://boutique.lexisnexis.fr/>

