

# DOSSIER DE PRESSE

## CONSEIL D'ETAT : ANTENNE RELAIS DES OPERATEURS DE TELEPHONIE ?

*La démocratie locale menacée par les conflits d'intérêts*

- **Leila Aïchi**, Sénatrice écologiste
- **Etienne Cendrier**, Porte-parole de l'association nationale Robin des Toits
- **Richard Forget**, avocat au Barreau de Paris, avocat de Robin des Toits

### Pièces du dossier :

- Page 2 : Le rôle décisif du Tribunal des Conflits pour l'application du principe de précaution aux antennes relais de téléphonie mobile, 15 février 2012
- Page 3 : *Les enjeux de la décision du Tribunal des Conflits pour définir la juridiction compétente en matière d'installation d'antennes relais de téléphonie mobile*, par Richard Forget, avocat de Robin des Toits, 13 février 2012
- Page 4 : «Une antenne relais au Conseil d'Etat?», *Le Canard enchaîné*, mercredi 12 octobre 2011
- Page 5 : *Antennes relais de téléphonie mobile*, Communiqué de presse du conseil d'Etat du 26 octobre 2011
- Page 7 : *Lettre ouverte d'Etienne Cendrier, Porte-parole national de l'association Robin des Toits à Jean-Marc Sauvé, Vice-Président du Conseil d'Etat*, 12 octobre 2011

Palais du Luxembourg, Salle François Mitterrand  
15, rue de Vaugirard, 75006 Paris  
Mercredi 15 février 2012, 10h30

### Contact presse :

Etienne Cendrier : 01 40 18 02 81

Leila Aïchi (Jeanne Amette, assistante) : 01 42 34 45 60

## **LE ROLE DECISIF DU TRIBUNAL DES CONFLITS POUR L'APPLICATION DU PRINCIPLE DE PRECAUTION AUX ANTENNES RELAIS DE TELEPHONIE MOBILE**

***De récentes décisions du Conseil d'Etat entraînent d'inquiétantes conséquences juridiques pour le pouvoir des maires d'appliquer le principe de précaution dans l'installation d'antennes relais de téléphonie mobile.***

Le Conseil d'État, dans sa décision du 26 octobre 2011 a reconnu une compétence exclusive aux autorités **de l'État**, et **non plus du maire**, pour réglementer l'implantation des antennes relais sur le territoire. Il a ainsi **exclu l'idée qu'un maire puisse user de son pouvoir de police générale** pour réglementer par arrêté **l'implantation des antennes relais sur le territoire de sa commune**. Seules les autorités étatiques (Ministre, ARCEP, ANFR) sont désormais habilitées à le faire.

De ce fait, le Conseil d'Etat a estimé qu'en évoquant le principe de précaution, le maire se situait dans le registre de son pouvoir **de police générale**, et qu'il **excédait ainsi son champ de compétence**.

Cette décision **va à l'encontre de la démocratie locale**. **Premier représentant de l'Etat** sur le territoire communal, son **expertise de terrain** le rend en effet **légitime** à se prononcer sur l'opportunité ou non d'implanter une **antenne relais**.

***Les principes d'impartialité et de prévention des conflits d'intérêt qui régissent la déontologie des membres du Conseil d'Etat semblent compromis au regard d'apparents conflits d'intérêt différés.***

Le **Rapporteur Public** lors de l'examen au Conseil d'Etat d'une **décision opposant des maires à des opérateurs de téléphonie mobile** le 30 septembre 2011, est également l'**ancien directeur** de la société du **Défi Bouygues Télécom Transiciel**. Il a participé à la Coupe de l'America avec un bateau financé à hauteur de 40 millions de francs par l'opérateur de téléphonie mobile.

***Susceptible d'encourager une obligation à l'égard de l'opérateur, cet antécédent peut légitimement permettre de reconsidérer la position du rapporteur relative au pouvoir du maire dans l'application du principe de précaution au sujet des antennes relais de téléphonie mobile.***

Deux autres **maîtres des requêtes au Conseil d'Etat** sont détachés depuis le 13 et le 17 mars 2011 auprès de **deux opérateurs de téléphonie mobile** en qualité de **secrétaire général**.

***Cette surreprésentation des Conseillers d'Etat au sein de postes à responsabilité d'opérateurs de téléphonie mobile est d'autant plus troublante que cette activité ne présente a priori aucun lien direct avec leur compétence.***

***Le 14 mai 2012, le Tribunal des Conflits déterminera qui de la Cour de Cassation ou du Conseil d'Etat est compétent pour juger le contentieux des antennes relais de téléphonie mobile.***

**Les enjeux de la décision du Tribunal des Conflits pour définir la juridiction compétente en matière d'installation d'antennes relais de téléphonie mobile**

La question posée aux juridictions judiciaires est de **déterminer si le judiciaire peut défaire ce que l'administratif a autorisé.**

Les opérateurs de téléphonie mobile bénéficiant d'une autorisation locale de **l'agence nationale des fréquences pour installer leurs antennes relais** ainsi qu'une **autorisation générale délivrée par l'Etat** d'exploiter le domaine public hertzien, le juge judiciaire **ne porte-t-il pas atteinte à ces autorisations** en ordonnant le **démontage d'une antenne ou en interdisant son installation ?**

C'est ce problème que doit désormais trancher tout tribunal saisi d'une question relative à une antenne relais.

Le débat fait actuellement rage, la **Cour d'appel de Paris ayant statué, le 26 mars 2009**, en faveur de **l'incompétence des juridictions judiciaires** au motif de **l'atteinte portée aux autorisations administratives**. Certains magistrats soumettent ainsi les antennes relais au **régime applicables aux installations classées, alors qu'elles ne le sont pas**, en **restreignant le pouvoir de réparation du juge judiciaire en cas de trouble anormal de voisinage ou de dommage imminent.**

La solution peut choquer tant elle est **contraire au texte de l'article 809 du Code de procédure civile** qui permet au juge de prendre toute mesure afin de **prévenir un dommage imminent** ou en ce qu'elle assimile le réseau de téléphonie mobile, qui est constitué par les ondes électromagnétiques, et son support, que constituent les antennes relais.

La **1ère chambre du TGI de Paris** est allée encore plus loin pour prendre quelques distances avec les règles de notre droit civil, puisque selon **une ordonnance du juge de la mise en état du 28 octobre 2009**, toute demande relative à un **trouble anormal du voisinage lié à la présence d'une antenne relais relève de la compétence des juridictions administratives**, notamment les demandes de dommages et intérêts en réparation de la perte de valeur vénale d'un immeuble...

C'est ainsi qu'**un litige entre personnes privées, portant sur un bien privé, en l'espèce une antenne relais, devrait être porté devant le juge administratif.** Pas sûr que ce dernier l'entende de cette façon à l'instar de nombres de juristes à n'en pas douter.

La Cour de cassation devait mettre de l'ordre dans ce relatif chaos judiciaire. Mais elle s'est défaussée en **saisissant le Tribunal des conflits**, composé pour **moitié de magistrat de la Cour de cassation et pour moitié de magistrats du Conseil d'Etat**, afin qu'il tranche la question. **L'audience est prévue le 14 mai prochain.**

# Une antenne relais au Conseil d'Etat

**L**ES maires n'ont pas leur mot à dire sur l'implantation des antennes de téléphonie dans leur commune. C'est la thèse audacieuse qu'a défendue, devant le Conseil d'Etat, le « rapporteur public » Xavier de Lesquen. Le 30 septembre, le Conseil d'Etat avait à examiner les pourvois de deux communes, Les Pennes-Mirabeau (Bouches-du-Rhône) et Saint-Denis (Seine-Saint-Denis). Leurs maires avaient chacun pris un arrêté pour restreindre, au nom du principe de précaution, l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile. Arrêté annulé, dans les deux cas, par le tribunal administratif et la cour d'appel. Le Conseil d'Etat examinait aussi un pourvoi de SFR, qui contestait la réglementation du maire de Bordeaux sur l'implantation des antennes.

Chargé de « dire le droit », le rapporteur n'a pas navigué entre deux eaux. Il a recommandé au Conseil d'affirmer qu'en matière d'implantation d'antennes relais « *les décisions du maire ne peuvent se substituer à celles du ministère chargé des communications numériques et de l'Agence nationale des fréquences* ». Autrement dit, le gouvernement décide et les maires la ferment. « *La ques-*

*tion de la protection de la population contre l'exposition aux ondes électromagnétiques* » n'est pas de leur « ressort », estime le rapporteur. Les opérateurs de téléphonie n'en espéraient pas tant.

Pourquoi tant d'amabilités à leur endroit ? Sans doute parce que le rapporteur ne veut plus de vagues et en a assez de les voir ramer localement. Enarque et diplômé de l'Ecole navale, le maître des requêtes Xavier de Lesquen du Plessis Casso – ouf ! – est un marin qui sait naviguer. Il est aussi et surtout l'ancien patron du Défi Bouygues Telecom Tansiciel, qui participa, en 2000, à la Coupe de l'America avec un bateau de 60 millions de francs, dont les deux tiers ont été fournis par l'opérateur de téléphonie mobile. Cela crée des liens. Du coup, les municipalités craignent un jugement téléphoné...

Sollicité par « Le Canard », le rapporteur n'a pas décroché. Le Conseil d'Etat assure, lui, qu'« *eu égard à l'ancienneté des faits* » le conflit d'intérêts n'existe pas. Un avis d'expert : en janvier, son patron, Jean-Marc Sauvé, avait rendu au président de la République un rapport sur le sujet. Sans intérêt sûrement.

**Jean-Michel Thénard**

# Antennes relais de téléphonie mobile

Le Conseil d'État reconnaît une compétence exclusive aux autorités de l'État pour réglementer l'implantation des antennes relais sur le territoire.

> lire les décisions [326492](#), [329904](#) et [341767](#)

## L'essentiel

- **Le Conseil d'État juge que seules les autorités de l'Etat désignées par la loi (ministre, ARCEP, ANFR) sont compétentes pour réglementer de façon générale l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile.**
- **Un maire ne saurait donc réglementer par arrêté l'implantation des antennes relais sur le territoire de sa commune, sur le fondement de son pouvoir de police générale.**
- **Le Conseil d'État précise en outre que le principe de précaution ne permet pas à une autorité publique d'excéder son champ de compétence.**

Par trois décisions 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 la commune, en justifiant leur intervention sur le fondement de leur compétence de police générale, au nom du principe de précaution.

Ces affaires posaient la question de l'articulation entre les compétences de police spéciale reconnues aux autorités de l'Etat en la matière et celles de police générale du maire.

Le Conseil d'État a 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'Etat, poursuivant notamment les deux objectifs suivants :

- assurer, sur l'ensemble du territoire national et conformément au droit de l'Union européenne, 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 ;
- assurer un fonctionnement optimal de ces réseaux, notamment par une couverture complète du territoire.

Le Conseil d'État a relevé que le législateur a confié aux seules autorités qu'il a désignées, c'est-à-dire au ministre chargé des communications électroniques, à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et à l'Agence nationale des fréquences (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, la mise en service des stations électromagnétiques étant subordonnée à leur autorisation par l'ANFR qui est délivrée au regard des caractéristiques de la station et de son implantation locale.

Il a constaté qu'il appartient à ces autorités nationales, qui peuvent s'appuyer sur une expertise non disponible au plan local, de 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.

Le législateur a certes par ailleurs prévu que le maire serait informé, à sa demande, de l'état des installations radioélectriques exploitées sur le territoire de sa 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. Mais pour autant, le maire ne saurait adopter, sur le territoire de sa 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, sans porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale conférés aux autorités de l'Etat.

Le Conseil d'État a en outre précisé 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. Il en a déduit 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.

Il convient de souligner que les décisions rendues par le Conseil d'État ne concernent que la question de l'autorité compétente pour édicter une réglementation générale des implantations d'antennes relais, sans préjuger ni de la légalité des règlements nationaux applicables ni de l'éventualité de décisions individuelles de police municipale que les maires pourraient prendre, notamment en cas d'urgence, concernant une antenne relais déterminée, au regard de circonstances locales exceptionnelles.

**CE, Assemblée, 26 octobre 2011, Commune de Saint-Denis (n°326492), Commune de Pennes-Mirabeau (n°329904) et SFR (n°s 341767 – 341768).**



ASSOCIATION NATIONALE POUR LA SÉCURITÉ SANITAIRE DANS LES TECHNOLOGIES SANS FIL

Association régie par la loi du 1er juillet 1901

Membre du « Comité Opérationnel chargé de l'expérimentation sur l'abaissement de l'exposition aux champs électromagnétiques » dans le cadre du Grenelle des Ondes.

Lettre ouverte  
Recommandée A.R.

**Objet** : Téléphonie Mobile  
Les Pouvoirs en opposition

Monsieur le Président,

Le Conseil d'Etat examinait, le 30 Septembre dernier, les pourvois de trois communes,

- Les Pennes-Mirabeau, Bouches-du-Rhône,
- Saint-Denis, Seine-Saint-Denis,
- Bordeaux, Gironde.

les Maires de ces communes ayant pris des Arrêtés pour restreindre l'implantation d'antennes-relais de Téléphonie Mobile au nom du Principe constitutionnel de Précaution et conformément aux préconisations de nombreux experts.

Ces Arrêtés avaient été annulés par les Tribunaux Administratifs et Cours d'Appel alors que le Principe de Précaution doit être appliqué à la vue de décisions du CIRC et de l'OMS qui sont en train de reconnaître la nocivité des ondes radioélectriques classées dans le Groupe 2B « possiblement cancérigène » et la Résolution du Conseil de l'Europe en Mai 2011.

Et, dans l'état présent, seuls les Pouvoirs du Maire permettent d'effectuer une régularisation fine de cette reconnaissance sanitaire.

La décision n'est pas encore rendue, mais le Rapporteur Public a recommandé au Conseil d'Etat d'affirmer qu'en matière d'implantation d'antennes-relais de téléphonie mobile, « les décisions du Maire ne peuvent se substituer à celles du Ministère chargé des communications numériques et de l'Agence Nationale des Fréquences (ANFR) », celle-ci dépendant du Ministère de l'Industrie.

Il justifie sa position en faisant valoir que l'ANFR « dispose de la technicité nécessaire pour se prononcer ».

Une décision aussi lourde de conséquences ne pouvait être proposée que par un intervenant à l'impartialité irréprochable. Or, tel n'est pas le cas.

En effet, le Rapporteur est l'ancien patron du Défi Bouygues Télécom Tansiciel qui participa à la Coupe de l'America avec un bateau de 60 millions de francs dont les deux tiers ont été financés par l'opérateur de téléphonie mobile.

Et l'ancienneté des faits importe peu eu égard à la circonstance que l'opérateur Télécom a financé majoritairement la vie professionnelle de Monsieur Xavier de Lesquen du Plessis Casso pendant plusieurs années, pas les plus désagréables de sa carrière.

Le Rapporteur Public propose « d'affirmer dans toute sa rigueur l'exclusivité des pouvoirs de Police spéciale du Ministère chargé des communications numériques et de l'ANFR lorsque les pouvoirs de Police générale dont disposent les Maires heurtent frontalement les missions confiées aux autorités étatiques et à l'Agence Nationale des Fréquences ».

**Objet**: assister et fédérer les personnes et les collectifs qui luttent pour la sécurité sanitaire des populations exposées aux nouvelles technologies de télécommunications sans fil

**Siège social** : 55 rue Popincourt, 75011 Paris

**Adresse de correspondance** : 12 rue Lucien Sampaix 75010 Paris

**Téléphone** : 01 43 55 96 08

**e-mail** : [contact@robindestoits.org](mailto:contact@robindestoits.org)

**Site** : [www.robindestoits.org](http://www.robindestoits.org)

Paris, le 12 Octobre 2011

**Monsieur Jean-Marc SAUVE**  
Vice-Président du Conseil d'Etat  
CONSEIL D'ETAT  
1 Place du Palais Royal  
75100 PARIS Cedex 01

Sur le fond, les propositions du Rapporteur Public sont d'autant plus contestables qu'elles mettent en cause les Pouvoirs de Police générale dont disposent les Maires, alors que les Maires connaissent leur terrain et savent d'une part où sont les populations fragiles, d'autre part où sont les solutions alternatives.

La compétence de Police des Maires s'articule avec leurs compétences urbanistiques locales dont ne disposent pas le Ministère chargé des communications numériques et l'ANFR.

Les Maires ont une légitimité démocratique locale ; ils sont élus ; là encore, ce n'est pas le cas de l'ANFR.

Il apparaît que le Rapporteur Public semble ignorer que l'ANFR n'a pas la compétence sur les risques sanitaires, car sa compétence est purement technique : attribution des fréquences, vérification qu'elles n'interfèrent pas entre elles, etc...

Ces Pouvoirs concernant le domaine des ondes électromagnétiques ne peuvent pas se heurter frontalement compte tenu que les Maires sont les seuls compétents pour assurer le meilleur cadre de vie de la population en s'appuyant sur leurs compétences locales, sur la Loi, les jurisprudences, et les accords spécifiques entre le Ministère, l'ANFR et les opérateurs.

De plus, la demande du Rapporteur Public est en contradiction avec le « mouvement de décentralisation des Pouvoirs » instauré depuis 1982, qui tend à confier de plus en plus de responsabilités aux Maires.

En référence à votre Rapport sur les conflits d'intérêt remis à la Présidence de la République en date du 26 Janvier 2011, c'est en faisant appel votre sens élevé de la Justice et à votre souci constant d'impartialité que nous vous adressons la demande de ne pas laisser une décision aussi lourde d'enjeux démocratiques et sanitaires se prendre dans les conditions douteuses actuelles. Une nouvelle délibération écartant toute polémique s'impose.

Vous en remerciant vivement par avance,

Recevez, Monsieur le Président, l'expression de notre respectueuse considération.

Etienne CENDRIER  
Porte-Parole national

P.J. :

- Communiqué de l'AFP du 30/09/2011

- « Une antenne relais au Conseil d'Etat » Canard Enchaîné du 12/10/2011