

PRINCIPE DE PRECAUTION ET AUTORISATIONS D'URBANISME, F. POLIZZI, 2^{EME} VERSION FEVRIER 2012

Bibliographie : P. Billet « Autorisations d'urbanisme et principe de précaution, quand l'autonomie contrarie l'indépendance » La Semaine Juridique édition administrations et collectivités territoriales n° 13 28/ 3/11 page 31 ; B. Steinmetz « Le principe de précaution s'invite dans le droit de l'urbanisme ...sauf pour les antennes relais de téléphonie mobile » Riséo 2010-3 ; Jérôme Trémeau, « Le principe de précaution peut-il être invoqué à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme ? », BJDJ 4/2010 p. 282 et suivantes ; Pierre Soler-Couteaux RDI octobre 2010 pages 509 et 510.

Par des décisions récentes, le Conseil d'Etat a affirmé la nécessaire prise en compte du principe de précaution par l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme, notamment en ce qui concerne les antennes relais de téléphonie mobile¹, tout en précisant la limite (I). Cette prise en compte ne peut toutefois être efficace sans un travail en amont de l'autorisation d'urbanisme (II).

I-Le principe de précaution doit être pris en compte par les autorisations d'urbanisme (A) dans la limite des attributions de l'autorité compétente (B)

A- Le principe de précaution est opposable à une demande d'autorisation d'urbanisme

1- Ce principe s'impose à l'autorité compétente lorsqu'elle délivre une autorisation d'urbanisme

a- Après avoir affirmé, par sa décision d'assemblée « Commune d'Annecy »², la valeur constitutionnelle de l'ensemble des droits et devoirs que la charte de l'environnement définit, le Conseil d'Etat juge³ que les dispositions de l'article 5 de la charte⁴ n'appellent pas de dispositions législatives ou réglementaires en précisant les modalités de mise en œuvre et, par suite, qu'elles *s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs* et donc notamment à l'autorité administrative lorsqu'elle *se prononce sur l'octroi d'une autorisation* délivrée en application de la législation sur l'urbanisme.

Dès lors que le principe de précaution a désormais valeur constitutionnelle, il prend le pas sur le principe d'indépendance des législations⁵. Le Conseil d'Etat a ainsi été conduit à revenir sur sa précédente jurisprudence⁶, rendue sur le fondement notamment des dispositions de l'article L. 110-1 du code de l'environnement évoquant pourtant le principe de précaution dans des termes légèrement différents⁷.

¹ Pour les autres domaines d'application de l'article 5 de la charte de l'environnement -gaz et huile de schiste, OGM, grippe A, Mediator, perturbateurs endocriniens-, voir le rapport de MM. Gest et Tourtelier, « Mise en œuvre des conclusions du rapport d'information n° 2719 », rapport AN n° 3970, 17/11/11. Et voir conclusion du présent rapport.

² CE 3/10/08 n° 297931, publiée au recueil

³ CE 19/7/10 n° 328687 Association du quartier des hauts de Choiseul, publiée au recueil.

⁴ « 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 ».

⁵ Voir, sur ce site, le rapport « Principe d'indépendance des législations et autorisations d'urbanisme ».

⁶ « Ces dispositions ne sont pas au nombre de celles que doit prendre en compte l'autorité administrative lorsqu'elle se prononce sur l'octroi d'une autorisation délivrée en application de la législation sur l'urbanisme » (CE 20/4/05 Société Bouygues Télécom n° 248233).

⁷ « Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ».

b-Quant au type et au degré de contrôle du juge administratif sur l'appréciation par l'administration du risque de « réalisation incertaine d'un dommage grave et irréversible à l'environnement⁸ », le Conseil d'Etat a choisi d'appliquer un contrôle (restreint) d'erreur manifeste.

Ce contrôle est identique à celui qu'il exerce sur la prise en compte par une autorisation d'urbanisme de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, relatif à un risque, cette fois avéré, pour la sécurité ou la salubrité publique. Par cette décision, le Conseil d'Etat confirme d'ailleurs sur ce terrain une solution déjà adoptée en matière d'antennes de téléphonie mobile⁹.

2- La solution retenue semble applicable aux autres types de décisions individuelles

a-Compte tenu des termes des dispositions de l'article 5 de la charte qui évoquent notamment l'adoption de *mesures provisoires et proportionnées* afin de parer à la réalisation du dommage, la question se pose de savoir si la « prise en compte » du principe de précaution par l'autorité compétente est susceptible d'aboutir non seulement à une prescription, mais aussi à un refus.

D'abord, la prise en compte du principe de précaution peut conduire l'autorité compétente à soumettre l'autorisation à une condition, autrement dit à émettre une prescription¹⁰.

Ensuite, il semble que l'autorité compétente puisse même, sur son fondement, opposer un refus. En effet, même si celui-ci ne constitue pas, en lui-même, une mesure provisoire, il est possible de délivrer par la suite l'autorisation sollicitée au vu d'une modification de la demande. Cela peut être le cas, par exemple, en ce qui concerne les effets sur la santé de l'exposition aux champs électromagnétiques d'une antenne relais, par une baisse de la puissance de l'antenne ou un changement de son emplacement rendant ses effets moins perceptibles. Il peut arriver aussi qu'une meilleure justification de la demande, notamment par la production d'une étude spécifique à l'environnement concerné, permette d'autoriser ce qui avait été refusé dans un premier temps.

La charte de l'environnement semble donc conférer au maire le pouvoir non seulement d'émettre une prescription, mais aussi de refuser, sur le fondement du principe de précaution, une autorisation d'urbanisme concernant un dispositif¹¹ susceptible d'engendrer un dommage pour l'environnement.

En ce qui concerne le caractère proportionné de la mesure, l'administration a donc le choix entre le refus et la prescription. On note à cet égard que, sur le fondement de l'article R. 111-15 du code de l'urbanisme, issu de la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme, qui a, à travers le renvoi à l'article L. 110-1 du code de l'environnement précité, introduit notamment le principe de précaution dans le droit de l'urbanisme, elle ne pouvait qu'émettre une prescription¹².

b-Il a été dit que, lorsqu'il est saisi d'un recours contre une autorisation d'urbanisme, le juge administratif exerce, sur l'appréciation faite par l'autorité compétente du respect du principe de précaution, un contrôle identique à celui auquel il procède lorsqu'est allégué un risque pour la sécurité ou la salubrité publique.

⁸ L'environnement inclut la santé des personnes vivant à proximité du projet, ce qui est justifié notamment au regard de l'article 1^{er} de la charte aux termes duquel « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ».

⁹ CE 22/08/02 n° 245624 ; CE 2/7/08 SFR n° 310548, publiée au recueil.

¹⁰ Elle ne doit toutefois porter que sur un point précis et limité. Voir, notamment, « Permis de construire et autres autorisations d'urbanisme, mode d'emploi », Francis Polizzi, éditions berger-levrault, collection pr@tiques locales.

¹¹ En l'espèce, une antenne relais de téléphonie mobile.

¹² TA Orléans 9/11/10 n° 0802195, AJDA 27 juin 2011 pages 1283 et 1284 ; de la même façon, il avait été jugé que les dispositions antérieures de l'article R. 111-14-2, rédigées de la même manière sur ce plan, ne permettaient pas à l'autorité administrative de refuser un permis de construire, mais seulement de l'accorder sous réserve du respect de prescriptions spéciales (CE 7/2/03 n° 220215).

Or, il est de jurisprudence constante que le juge exerce un contrôle normal, c'est-à-dire entier, sur un refus d'autorisation d'urbanisme fondé sur les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme relatives à la sécurité et à la salubrité publiques.

Sous réserve de ce qui sera dit plus bas, le juge administratif devrait donc exercer le même entier contrôle sur l'appréciation faite par l'autorité compétente lorsqu'elle refuse une autorisation d'urbanisme en application du principe de précaution.

En revanche, le juge administratif n'exerce qu'un contrôle restreint sur la décision de l'autorité compétente de subordonner, en application des dispositions de l'article R. 111-2, la délivrance d'un permis de construire relatif à une installation classée au respect de prescriptions spéciales, distinctes de celles que la loi du 19 juillet 1976¹³. Sous la même réserve de ce qui sera dit plus bas, il devrait être conduit à exercer le même contrôle lorsque l'autorité compétente émettra une prescription afin que le projet respecte le principe de précaution.

B- Le principe de précaution n'habilite pas l'autorité compétente à adopter une réglementation en dehors de ses domaines d'attributions

Par trois décisions du 26 octobre 2011¹⁴, le Conseil d'Etat a rappelé qu'en vertu des dispositions de l'article 5 de la charte de l'environnement, « si le principe de précaution 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* ».

1- Le Conseil d'Etat a jugé que, « par conséquent, le principe de précaution n'habilite pas davantage¹⁵ 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 ».

Même s'il l'a fait par un motif distinct, on peut considérer¹⁶ que cette solution s'explique par le fait que le Conseil d'Etat a préalablement estimé que l'Etat était, en vertu des textes, seul titulaire de la police spéciale des télécommunications électroniques¹⁷.

¹³ CE 20/3/00 n° 191418, mentionnée dans les tables du recueil.

¹⁴ CE 26/10/11 n°s 326492 publiée au recueil, 329904 et 341767, voir renvoi 17.

¹⁵ Que les dispositions des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales donnant au maire le pouvoir de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques (voir renvoi 17).

¹⁶ Ainsi que semble le confirmer la brièveté des conclusions du rapporteur public sur ce terrain.

¹⁷ « Il résulte des dispositions du code des postes et des communications électroniques 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 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 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 ;

2-Dès lors, *a contrario*, il n'est pas exclu que le juge administratif admette que l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme adopte un règlement fondé sur le principe de précaution dans les domaines où les textes n'ont pas prévu de pouvoir de police spéciale à la disposition exclusive de l'Etat.

II- La prise en compte du principe de précaution par l'autorisation d'urbanisme soulève des difficultés (A), ce qui plaide pour un travail en amont (B)

A- Des difficultés qui tiennent tant à l'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme qu'au caractère complexe du contrôle à opérer en la matière

1- L'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme au regard du principe de précaution se heurte à des difficultés

a-La composition du dossier ne prévoit pas de document permettant à l'administration d'apprécier, sous le contrôle du juge, l'existence d'un risque (incertain) et la pertinence des mesures envisagées par le constructeur pour en limiter les effets.

Cela renvoie à la question générale de la composition du dossier et aux solutions à apporter pour combler les lacunes du système¹⁸.

b-Ensuite, compte tenu de la grande sensibilité du sujet, l'appréciation portée par l'administration sur le respect du principe de précaution risque en pratique de varier d'une façon qui ne sera pas toujours fondée sur des différences objectives de situation.

Or, il a été jugé que l'autorité compétente doit justifier l'existence de telles différences par des circonstances locales particulières nécessitant l'adoption de mesures plus restrictives que celles adoptées au plan national¹⁹.

2- Un contrôle complexe dont la portée reste à préciser

a-L'application du principe de précaution suit un processus relativement complexe : vérification de l'existence d'un risque incertain ou hypothétique et, en cas de réalisation, appréciation du dommage, qui doit être grave et irréversible, à l'environnement, puis, dans cette double hypothèse, adoption de mesures proportionnées afin de parer à la réalisation de ce dommage.

L'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme doit donc, sous le contrôle du juge, se prononcer sur ces trois plans, implicitement lorsqu'elle délivre et explicitement lorsqu'elle émet des prescriptions ou refuse l'autorisation.

Annulation des arrêtés notamment instaurant des distances minimales entre les antennes et des lieux tels que habitations, crèches, établissements scolaires et résidences pour personnes âgées (CE 26/10/11 n° 326492, publiée au recueil, n° 329904 et n° 341767)

¹⁸ Voir à cet égard la chronique de Francis Polizzi, BJDU 4/2011 pages 261 à 270

¹⁹ « L'existence d'une police spéciale ne fait pas obstacle à ce que le maire d'une commune fasse usage des pouvoirs de police générale qu'il tient des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, lorsque des circonstances locales particulières présentant un caractère de gravité suffisant le justifient, sauf si cet usage, hors les cas d'urgence, a pour objet ou pour effet d'empiéter sur l'exercice de la police spéciale des communications électroniques. En l'espèce, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de police générale par le maire, absence de justification probante par les données spécifiques relatives aux pathologies dont souffre la population locale, la proximité d'une zone sensible au sens de l'arrêté du maire ou le caractère balnéaire de la commune » ; annulation de l'arrêté du maire interdisant l'installation d'une station de téléphonie mobile à moins de 300 mètres des établissements scolaires et périscolaires, crèches, jardins d'enfants et résidences de personnes âgées lorsque le faisceau est dirigé dans leur direction (CAA Douai 29/12/06 n° 06DA00463) ; noter que, si le raisonnement de la Cour sur la combinaison des pouvoirs de police spéciale et de police générale n'a pas été confirmé par la jurisprudence récente du CE en la matière (renvoi n°17), il n'est pas exclu qu'il puisse être suivi dans d'autres domaines.

b-Si le Conseil d'Etat a posé les bases du contrôle du juge administratif, celui-ci semble devoir être précisé

Par sa décision « Hauts de Choiseul », le Conseil d'Etat a, comme on l'a vu, suivi le même raisonnement et appliqué le même contrôle que sur le terrain du risque pour la sécurité ou la salubrité publique. Il a en effet, dans un premier temps, vérifié l'existence d'un risque (« en l'état des connaissances scientifiques »), puis, dans un second temps, appliqué un contrôle d'erreur manifeste sur l'appréciation portée par l'autorité compétente sur le dispositif soumis à autorisation, au regard des dispositions de la charte.

Or, d'une part, la seule évocation de l'état des connaissances scientifiques ne permet pas de savoir si le Conseil d'Etat a estimé qu'il n'y avait pas en la matière de risque hypothétique ou bien que ce risque existait mais n'était pas susceptible de causer à la santé publique un dommage grave et irréversible. D'autre part, on peut s'interroger sur la transposition pure et simple du raisonnement suivi en matière de risque pour la sécurité ou la salubrité publique. En effet, dans ce cas, le contrôle est dissymétrique en raison de la latitude laissée à l'administration (elle *peut...*), ce qui n'est pas le cas pour le principe de précaution (« les autorités publiques *veillent* »).

Il semble donc, en premier lieu, que le contrôle du juge administratif devrait être normal sur l'appréciation par l'administration de l'existence du risque, compte tenu de son caractère hypothétique, et ce quelque soit le sens de la décision. En deuxième lieu, ce contrôle devrait être restreint sur le dommage, dès lors que celui-ci doit être grave et irréversible²⁰. Enfin, en cas de dommage grave et irréversible, la mesure prise devant être proportionnée, le contrôle ne pourrait être que normal²¹.

Certaines juridictions judiciaires ont, sur le terrain du *trouble anormal de voisinage*, adopté une démarche différente, en appréciant la « vraisemblance ou la probabilité » du risque²². Sur le fond, en ce qui concerne les installations de téléphonie mobile, qui forment pour le moment l'essentiel du contentieux invoquant le principe de précaution, le juge judiciaire s'y est parfois opposé. Ainsi, après avoir retenu l'existence d'un risque hypothétique, et estimé qu'il existait une incertitude sérieuse et raisonnable²³ sur l'innocuité de l'exposition aux ondes émises par ces dispositifs, la cour d'appel de Versailles²⁴ a confirmé la condamnation d'un opérateur à démanteler l'antenne-relais dont l'implantation avait pourtant obtenu une autorisation d'urbanisme non annulée par le juge administratif²⁵.

²⁰ Voir par exemple le raisonnement suivi par le Conseil d'Etat en matière d'éloignement des étrangers pour l'appréciation des « conséquences d'une exceptionnelle gravité » que la mesure est de nature à comporter pour l'intéressé (CE 29/6/90 n° 115687 publiée au recueil p. 184). Voir, à cet égard, TA Cergy-Pontoise Ord. 26/01/12 n° 1200281, suspendant une opposition à déclaration préalable pour erreur manifeste d'appréciation compte tenu de l'absence de dommage grave et irréversible en l'état du dossier.

²¹ Voir, René Chapus, Droit administratif général tome 1, n° 1264, « Le plein contrôle de proportionnalité ».

²² Voir notamment CA Bastia 21/7/10 RG n° 09/00709.

²³ Cela n'est pas conforme à la charte qui exige un dommage grave et irréversible, mais la Cour ne s'est pas fondée sur ses dispositions.

²⁴ « Si la réalisation du risque reste hypothétique, l'incertitude sur l'innocuité d'une exposition aux ondes émises par les antennes relais, demeure et elle peut être qualifiée de sérieuse et raisonnable ; la société BOUYGUES TÉLÉCOM n'a pas mis en œuvre dans le cadre de cette implantation, les mesures spécifiques ou effectives qu'elle est capable techniquement de mettre en œuvre ainsi que l'établit la signature de chartes entre certaines communes et les opérateurs de téléphonie mobile qui fixent des normes d'émission bien en deçà des normes actuellement en vigueur en France ou qui éloignent les antennes mobiles des zones d'habitation » (CA Versailles 4/2/09 n° 08/08775).

²⁵ Cette décision ayant fait l'objet d'un pourvoi, la Cour de cassation se prononcera prochainement sur les effets des champs électromagnétiques des antennes relais, par application du principe constitutionnel de précaution. Pour une application du principe de précaution sur le fondement notamment de l'article 5 de la charte de l'environnement, voir Cass. Civ. 18 mai 2011

Surtout, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé, quelques jours avant la décision commentée ici, que, « même lorsqu'il est impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée d'un risque, en raison de la nature insuffisante, non concluante ou imprécise des résultats des études menées, le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives, sous réserve qu'elles soient non discriminatoires et objectives, lorsque persiste *la probabilité d'un dommage réel*²⁶ pour la santé publique dans l'hypothèse où le risque se réaliserait »²⁷.

Or, comme on le verra à travers l'avis de l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail, contrairement à l'appréciation faite par le Conseil d'Etat, cette probabilité semble persister quant aux effets à long terme des champs électromagnétiques émis par les antennes de téléphonie mobile.

B- Il est probablement plus adapté de prendre en compte le principe de précaution en amont du dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme

Les difficultés liées à la prise en compte du principe de précaution au stade de l'autorisation d'urbanisme, au moins en matière de champs électromagnétiques, impliquent de travailler plutôt en amont.

Cela peut être fait d'abord sur la réglementation²⁸, par la réduction des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis, comme le préconise le Parlement Européen (dans une résolution du 4 septembre 2008 sur l'évaluation à mi-parcours du plan d'action européen en matière d'environnement et de santé).

De leur côté, les collectivités locales peuvent négocier avec les opérateurs notamment la mise en place d'antennes émettant des ondes électromagnétiques plus faibles que celles autorisées par la réglementation²⁹.

Le Parlement s'est aussi emparé de la question. En premier lieu, l'article 42 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 dite « Grenelle I »³⁰ a prévu un dispositif de surveillance et de mesure des ondes électromagnétiques menées par des organismes indépendants accrédités³¹. En second lieu, les

n° 10-17645 publié au bulletin, pour les effets des champs électromagnétiques d'une ligne électrique à très haute tension sur l'état des élevages.

²⁶ Critère moins strict que celui de la charte qui évoque un dommage grave et irréversible

²⁷ CJUE 8/7/10 affaire C-343/09, considérant n° 61 ; il s'agissait en l'espèce de l'utilisation d'additifs métalliques dans les carburants

²⁸ Qu'il incombe à l'Etat d'élaborer, voir le renvoi n° 17.

²⁹ Voir CA Versailles 4/2/09 précité et l'avis cité renvoi n° 31 ci-dessous

³⁰ « Ces dispositifs seront financés par un fonds indépendant alimenté par la contribution des opérateurs de réseau émettant des ondes électromagnétiques. Le résultat de ces mesures sera transmis à l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail et à l'Agence nationale des fréquences qui le rendront public (voir renvoi 30). Un décret en Conseil d'Etat définira les modalités de fonctionnement de ces dispositifs ainsi que la liste des personnes morales pouvant solliciter des mesures et les conditions dans lesquelles elles peuvent les solliciter. Les communes seront 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. Une synthèse des études scientifiques relatives aux effets des champs électromagnétiques sur la santé sera présentée par le Gouvernement au Parlement avant fin 2009. »

³¹ Avis du 14/10/09 de l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail concernant la mise à jour de l'expertise relative aux radiofréquences (l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail a été créée le 1^{er} juillet 2010 par la fusion de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments et de l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail) : « L'actualisation de cette expertise collective a reposé sur l'analyse d'un très grand nombre d'études, dont la majorité a été publiée au cours des cinq dernières années. La validité de ces études a été analysée et n'est pas toujours acquise. Les données issues de la recherche expérimentale disponibles n'indiquent pas d'effets sanitaires à court terme ni à long terme de l'exposition aux radiofréquences. Les données épidémiologiques

articles 183 et 184 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement fixent un certain nombre de mesures en la matière et l'article 158 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a institué une contribution additionnelle à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux pour notamment le financer³².

Très récemment, un décret a mis en place un dispositif de mesure et de surveillance des champs électromagnétiques émis par les lignes à très haute tension³³.

Enfin, une proposition de résolution parlementaire illustre bien en général la nécessaire prise en compte en amont du principe de précaution³⁴.

*

Souvent confrontée à cette question, l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme a besoin de savoir ce que le principe de précaution lui permet et lui impose de faire.

Dès lors que ce principe touche le sujet sensible des antennes de téléphonie mobile et qu'il concerne de nombreux autres domaines³⁵, notamment ceux qui se traduisent par l'adoption d'une autorisation d'urbanisme³⁶, le Conseil d'Etat, éclairé par les travaux des scientifiques et des agences compétentes, et tenant compte des positions des juges judiciaire et européen, aura probablement l'occasion de préciser sa jurisprudence.

n'indiquent pas non plus d'effets à court terme de l'exposition aux radiofréquences. Des interrogations demeurent pour les effets à long terme, même si aucun mécanisme biologique analysé ne plaide actuellement en faveur de cette hypothèse. La question de l'effet des radiofréquences suscite un débat scientifique actif, dans un contexte marqué par un déploiement technologique rapide. Il tient en particulier à l'absence de démonstration probante relative à l'existence d'effets non thermiques et à la persistance d'interrogations associées à la mise en évidence de différents effets sur les mécanismes cellulaires. Cette question s'inscrit aussi dans le cadre plus général des multi-expositions environnementales à de faibles niveaux et des effets sanitaires qui peuvent y être associés. Ce débat scientifique suppose pour être tranché la poursuite de travaux de recherche s'appuyant sur des méthodologies adaptées. *Dans ce contexte incertain*, l'Agence souligne néanmoins que dès lors qu'une exposition environnementale peut être réduite, cette réduction doit être envisagée, en particulier par la mise en œuvre des meilleures technologies disponibles à des coûts économiquement acceptables. Ce potentiel de réduction existe s'agissant de l'exposition aux radiofréquences. Il peut concerner par exemple le recours à des téléphones mobiles de faible DAS, l'abaissement des niveaux d'exposition dans les zones présentant les intensités les plus fortes, la mutualisation des émetteurs, ou encore l'usage modéré des technologies sans fil. »

³² Article 1609 *decies* du code général des impôts

³³ Décret n° 2011-1697 du 1^{er} décembre 2011. Le résultat des mesures effectuées par un organisme indépendant accrédité est transmis chaque année à l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail et à l'agence nationale des fréquences.

³⁴ Cette proposition évoque la création d'un référent unique en matière de principe de précaution. Elle préconise la mise en œuvre d'une procédure d'identification des risques, suivie d'une expertise scientifique contradictoire, un examen par le référent des avantages et des charges résultant de l'action ou de l'absence d'action, un jugement étayé et contradictoire, la soumission au débat public des éléments recueillis, le tout afin de *mettre en mesure les autorités publiques de prendre les mesures proportionnées et provisoires qui s'imposent* jusqu'à ce que le risque ne soit plus suffisamment important (Assemblée Nationale, proposition de résolution sur la mise en œuvre du principe de précaution, n° 4008, 25 nov. 2011).

³⁵ Voir renvoi n° 1.

³⁶ Dont on sait qu'elles font l'objet d'un contentieux particulièrement nourri.