

Contrairement au principe de prévention, qui concerne un risque avéré, le cas échéant<sup>1</sup> scientifiquement prouvé (dont seule la réalisation du dommage consécutif est incertaine), le principe de précaution s'applique lorsqu'existe un risque seulement potentiel, non établi sur le plan scientifique, mais suffisamment sérieux pour être pris en compte<sup>2</sup>.

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 mobile<sup>3</sup>, puis en a fixé les importantes limites (I). Les difficultés que sa prise en compte engendre à ce stade font qu'il est nécessaire d'employer d'autres moyens (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- Si le principe de précaution s'impose à l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme, ses autorisations ne sont soumises qu'à un contrôle restreint

Après avoir proclamé, par sa décision d'assemblée « Commune d'Annecy »<sup>4</sup>, la valeur constitutionnelle de l'ensemble des droits et devoirs que la charte de l'environnement définit, le Conseil d'Etat a jugé<sup>5</sup> que les dispositions de son article 5<sup>6</sup> n'appellent pas de dispositions législatives ou réglementaires en précisant les modalités de mise en œuvre. Il en a déduit qu'elles « s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs »<sup>7</sup> 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 législations<sup>8</sup>. Le Conseil d'Etat a ainsi été conduit à revenir sur sa

---

<sup>1</sup> Car il peut exister indépendamment de toute étude scientifique, tel que le risque incendie pour tous les bâtiments, ou, selon l'environnement du projet, les risques d'inondation, technologique ou d'effondrement en cas de carrière. Il est alors pris en compte par la réglementation ou par les plans de prévention des risques.

<sup>2</sup> Selon, Alexandre Lallet, dans ses conclusions sur la décision d'assemblée du Conseil d'Etat du 12 avril 2013 n° 342409 et autres, « le principe de précaution vient combler l'espace du risque plausible, de la menace crédible, du doute sérieux, espace que l'amélioration des connaissances scientifiques a vocation à résorber en rejetant le risque en cause dans le champ de l'exclu ou au contraire en l'attrayant dans celui du certain ».

<sup>3</sup> 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 novembre 2011.

<sup>4</sup> CE 3 octobre 2008 n° 297931, publiée au recueil. Principe rappelé par une décision d'assemblée du 12 juillet 2013 n° 344522 pour un litige concernant l'application du principe de prévention énoncé par l'article 3 de la charte.

<sup>5</sup> CE 19 juillet 2010 n° 328687 « Association du quartier des hauts de Choiseul », publiée au recueil.

<sup>6</sup> « 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 ».

<sup>7</sup> Formule reprise d'une décision du conseil constitutionnel : CC 19 juin 2008 n° 2008-564DC.

<sup>8</sup> Voir, sur ce site, le rapport « Principe d'indépendance des législations et autorisations d'urbanisme ».

précédente jurisprudence<sup>9</sup>, rendue sur le fondement notamment des dispositions de l'article L. 110-1 du code de l'environnement évoquant le principe de précaution dans des termes en partie différents<sup>10</sup>.

On note que l'environnement, au sens de l'article 5 de la charte, inclut la santé des personnes vivant à proximité du projet. Cette solution est justifiée au regard de son article 1<sup>er</sup> aux termes duquel « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé »<sup>11</sup>.

b- Le juge exerce un contrôle restreint sur la délivrance d'une autorisation d'urbanisme au regard du principe de précaution

Le Conseil d'Etat a choisi d'appliquer un contrôle (restreint) d'erreur manifeste sur l'appréciation par l'administration de l'absence de risque « pouvant résulter, pour le public, de son exposition aux champs électromagnétiques émis par les antennes relais de téléphonie mobile ».

Ce contrôle est identique à celui qu'il exerce sur une autorisation d'urbanisme délivrée lorsqu'est invoquée la méconnaissance de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme relatif à un risque avéré pour la sécurité ou la salubrité publique, autrement dit au regard du principe de prévention.

2- L'application de ce principe peut conduire l'autorité compétente à prendre d'autres types de décisions individuelles sur lesquelles le juge exerce un degré de contrôle varié

a- Les mesures susceptibles d'être prises sont diverses

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 posait de savoir si la « prise en compte » du principe de précaution par l'autorité compétente était susceptible d'aboutir non seulement à une prescription, mais aussi à un refus.

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 prescription<sup>12</sup>.

Ensuite, le Conseil d'Etat a jugé que l'autorité compétente peut, sur son fondement, opposer un refus, sous les conditions que l'on analysera plus loin<sup>13</sup>. En effet, même si un refus 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<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> CE 20 avril 2005 Société Bouygues Télécom n° 248233.

<sup>10</sup> « 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 ».

<sup>11</sup> Voir CE 8 octobre 2012 n° 342423 mentionnée dans les tables, point 3 : « Le principe de précaution s'applique aux activités qui affectent l'environnement dans des conditions susceptibles de nuire à la santé des populations concernées ».

<sup>12</sup> L'article R. 111-15 du code de l'urbanisme le prévoit explicitement en renvoyant aux dispositions de l'article L. 110-1 précité du code de l'environnement. La prescription 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 pratiques locales.

<sup>13</sup> CE 30 janvier 2012 n° 344992 publiée au recueil, 2<sup>ème</sup> considérant.

<sup>14</sup> Même si comme on le verra, aucune pièce du dossier n'est exigible à cet égard.

En ce qui concerne le caractère proportionné de la mesure, l'administration a donc le choix entre le refus et la prescription. En revanche, 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, introduit notamment le principe de précaution dans le droit de l'urbanisme, elle ne pouvait qu'émettre une prescription<sup>15</sup>.

b- Il en est de même du degré de contrôle exercé sur ces mesures

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 avéré pour la sécurité ou la salubrité publique.

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.

C'est ce qui a conduit le Conseil d'Etat à décider que le juge administratif exerce 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<sup>16</sup>.

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 1976<sup>17</sup>. Sous la 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 agir en dehors de ses domaines d'attributions

Par décision rendue en assemblée<sup>18</sup>, 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 en conséquence fixé des limites importantes à l'intervention de l'autorité locale

---

<sup>15</sup> TA Orléans 9 novembre 2010 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 février 2003 n° 220215).

<sup>16</sup> CE 30 janvier 2012 n° 344992 précitée : « Il ne ressort des pièces du dossier aucun élément circonstancié *de nature à* (formule employée en cas de contrôle normal) établir l'existence, en l'état des connaissances scientifiques, d'un risque pouvant résulter, pour le public, de son exposition aux champs électromagnétiques émis par les antennes de relais de téléphonie mobile et justifiant...que le maire s'oppose à la déclaration préalable faite en vue de l'installation de l'antenne en cause ».

<sup>17</sup> CE 20 mars 2000 n° 191418, mentionnée dans les tables du recueil.

<sup>18</sup> CE 26 octobre 2011 n°s 326492 publiée au recueil.

Par cette décision, le Conseil d'Etat a jugé que, « par conséquent, le principe de précaution n'habilite pas davantage<sup>19</sup> 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 considérer<sup>20</sup> 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 électroniques sur laquelle le maire ne pouvait empiéter<sup>21</sup>.

C'est d'ailleurs le raisonnement qu'il a suivi par la suite dans une affaire relative à une interdiction municipale de culture de plantes génétiquement modifiées en plein champ<sup>22</sup>.

Pour les mêmes raisons, le Conseil d'Etat a jugé que l'autorité compétente ne peut prendre, même au nom d'un péril imminent ou de circonstances locales particulières, des mesures individuelles telles que le déplacement d'une antenne-relais et l'abaissement des niveaux d'émission des champs électromagnétiques de cette antenne en vue de protéger le public contre les effets des ondes émises par celle-ci<sup>23</sup>.

- 2- Ces limites ne trouvent probablement à s'appliquer que dans les domaines où les textes ont confié à l'Etat un pouvoir exclusif de police spéciale

En effet, par un raisonnement *a contrario*, on ne peut exclure que le juge administratif admette que l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme adopte un règlement de police générale fondé sur le principe de précaution dans les domaines où les textes ne donnent pas à l'Etat un pouvoir exclusif de police spéciale.

## **II- La prise en compte du principe de précaution par l'autorisation d'urbanisme soulève des difficultés (A), ce qui plaide pour l'utilisation d'autres moyens (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 au regard du principe de précaution se heurte à des difficultés
  - a- Difficulté à définir les éléments circonstanciés dont il doit être fait état

On a vu que, par sa décision du 30 janvier 2012, le Conseil d'Etat a exigé de l'autorité compétente qu'elle fasse état d'éléments circonstanciés faisant apparaître des risques, même incertains, de nature à justifier un refus<sup>24</sup>. Symétriquement, elle ne peut légalement délivrer l'autorisation qu'en l'absence de tels éléments.

---

<sup>19</sup> ...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.

<sup>20</sup> Ainsi que semble le confirmer la brièveté des conclusions du rapporteur public sur ce terrain.

<sup>21</sup> CE 26 octobre 2011 précitée.

<sup>22</sup> CE 24 septembre 2012, n° 342990 publiée au recueil, points 5 et 6 : organisation par le code de l'environnement d'une police spéciale de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés, confiée à l'Etat.

<sup>23</sup> CE 26 décembre 2012 n° 352117 mentionnée dans les tables, point 4.

<sup>24</sup> Toutefois, on verra que c'est probablement plus l'absence de dommages graves et irréversibles que celle de risque plausible qui justifie une telle solution.

Cette exigence est opportune. En effet, compte tenu de la grande sensibilité du sujet, l'appréciation portée par l'administration sur le respect du principe de précaution risquait en pratique de varier d'une façon qui n'aurait pas toujours été fondée sur des différences objectives de situation.

Mais de quels éléments circonstanciés l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme peut-elle faire état ? S'agit-il, comme la formule jurisprudentielle le laisse entendre, d'éléments scientifiques indépendants des circonstances locales?<sup>25</sup> Ou, à l'inverse, de telles circonstances peuvent-elles résulter d'études commanditées par l'autorité locale ?<sup>26</sup>

b- Difficulté accrue par l'absence de toute pièce figurant au dossier

En effet, la composition du dossier fixée de façon limitative par le code de l'urbanisme ne prévoit pas de document permettant à l'administration d'apprécier, sous le contrôle du juge, l'existence d'un risque plausible engendrant un dommage grave et irréversible, et, dans ce cas, la pertinence des mesures envisagées par le constructeur pour en limiter les effets à un niveau acceptable<sup>27</sup>. Et le Conseil d'Etat vient de juger que « le principe de précaution garanti par l'article 5 de la Charte de l'environnement ne permet pas, par lui-même, au maire d'exiger à l'appui d'une déclaration préalable de travaux la production de documents non prévus par les textes en vigueur »<sup>28</sup>.

Pour autant, l'autorité compétente doit, sauf à être tenue de rejeter la demande en raison de la méconnaissance d'une règle, demander les précisions ne figurant pas dans les pièces fixées par le code de l'urbanisme, mais nécessaires le cas échéant à la délivrance de l'autorisation<sup>29</sup>.

2- Un contrôle complexe dont la portée reste à préciser

a- L'application du principe de précaution suit un processus complexe

En effet, il y a lieu de procéder d'abord à la vérification de l'existence d'un risque incertain mais plausible. Puis, en cas de réalisation, il faut apprécier si ce risque engendre un dommage, qui, pour être pris en compte, doit être grave et irréversible, à l'environnement. Enfin, dans cette double hypothèse, il convient d'adopter des mesures proportionnées afin de parer à la réalisation de ce dommage.

---

<sup>25</sup> Voir les observations de C.L. sous la décision du 30 janvier 2012 au BJDU 2/2012 page 162. Voir aussi en ce sens Hélène Hoepffner et Laetitia Janicot « Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1<sup>er</sup> septembre 2012 et Elise Carpentier « Antennes relais et principe de précaution : la vigilance des maires sous le contrôle du juge administratif », BJCL n° 5/12 p. 354 et s.

<sup>26</sup> Y. Jégouzo « L'imprévisible principe de précaution », AJDA 2012 page 233. Voir aussi Agathe Van Lang « Principe de précaution et refus d'une autorisation d'urbanisme : une avancée en trompe-l'œil » Revue de droit immobilier 2012 page 327.

<sup>27</sup> Contrairement à la déclaration d'utilité publique où l'étude d'impact permet de vérifier l'existence de tels éléments : CE 12 avril 2013 précitée, point 39.

<sup>28</sup> CE 21 octobre 2013 n° 360481 mentionnée dans les tables, point 8. D'où l'intérêt de la proposition de Philippe Billet -Semaine juridique, édition administrations et collectivités territoriales n°13 du 28 mars 2011 p. 37- de modification du code quant aux pièces qui peuvent être exigées dans le cadre d'une demande concernant une installation de téléphonie mobile pour tirer les conséquences de la nécessaire prise en compte du principe de précaution par les autorisations d'urbanisme. Voir, dans le même sens, un rapport de juillet 2013 du comité opérationnel sur les ondes de téléphonie mobile recommandant notamment « la possibilité pour les maires de demander aux opérateurs la simulation du champ généré par une future antenne » : sites des ministères du redressement productif et du développement durable.

<sup>29</sup> Voir Francis Polizzi « Composition du dossier d'autorisation d'urbanisme : comment sortir de l'ambiguïté actuelle ? », BJDU 4/2011 pages 261 à 270. On note tout particulièrement que, par sa décision du 14 mars 2003 n° 233545 publiée au recueil, le Conseil d'Etat a fait prévaloir les règles de fond, en l'espèce le principe de prévention s'agissant d'un risque lié à une carrière, sur celles relatives à la composition du dossier.

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.

- 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 avéré pour la sécurité ou la salubrité publique. Il a ainsi, dans un premier temps, vérifié l'existence d'un risque même incertain « en l'état des connaissances scientifiques ». Puis, dans un second temps, il a appliqué un contrôle d'erreur manifeste sur l'appréciation portée, au regard des dispositions de la charte relatives au principe de précaution, par l'autorité compétente qui a autorisé le dispositif. Puis, par la décision du 30 janvier 2012, il a exercé un contrôle normal sur une décision de refus.

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 ou bien qu'il n'y a pas, en la matière, de risque plausible, ou bien que celui-ci existe mais n'est pas, en l'absence d'élément circonstancié, susceptible de causer à la santé publique un dommage grave et irréversible. D'autre part, on peut s'interroger sur la pertinence de la transposition pure et simple du raisonnement suivi en matière de risque avéré 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...*), alors que le texte est impératif pour le principe de précaution (« les autorités publiques *veillent* »).

Il est vrai que, par sa décision du 30 janvier 2012, le Conseil d'Etat semble considérer qu'il n'y a pas, à défaut d'éléments circonstanciés, de risques incertains en la matière. Or, comme on le verra, c'est probablement plus l'absence de dommages graves et irréversibles que celle de risque plausible, dès lors que celui-ci semble bien exister, qui justifie une telle solution.

Au total, en premier lieu, 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 quel que soit le sens de la décision<sup>30</sup>. En deuxième lieu, ce contrôle devrait être restreint sur le dommage, dès lors que, pour être pris en compte, celui-ci doit être grave et irréversible<sup>31</sup>. Enfin, lorsque tel est le cas, la mesure prise devant être proportionnée, le contrôle exercé sur elle ne pourrait être que normal<sup>32</sup>.

Depuis des décisions récentes du tribunal des conflits<sup>33</sup>, il semble que le juge judiciaire ne soit plus conduit à appliquer le principe de précaution en matière de station radioélectrique et, par extension, probablement dans toute matière faisant l'objet d'une police spéciale<sup>34</sup>. En effet, si celui-ci reste

---

<sup>30</sup> C'est ce qu'a jugé, dans l'affaire du 12 avril 2013 précitée, le Conseil d'Etat pour le contrôle du respect du principe de précaution, préalable et autonome de l'utilité publique d'une opération.

<sup>31</sup> 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 juin 1990 n° 115687 publiée au recueil p. 184). Voir, à cet égard, TA Cergy-Pontoise Ord. 26 janvier 2012 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.

<sup>32</sup> Voir, René Chapus, Droit administratif général tome 1, n° 1264, « Le plein contrôle de proportionnalité ». Noter que, dans l'affaire du 12 avril 2013 précitée, le Conseil d'Etat a, exercé un contrôle normal sur la mise en œuvre des mesures d'évaluation du risque et restreint sur le choix des mesures de précaution. Pour un commentaire critique, voir Marguerite Canedo-Paris « Des nouvelles du principe de précaution », RFDA 2013 p. 1066.

<sup>33</sup> TC 14 mai 2012 n° C3844 et autres décisions du même jour.

<sup>34</sup> En revanche, le juge judiciaire pourra l'appliquer dans les autres matières. Voir aussi, 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 n° 10-17645

compétent pour connaître de certaines actions relatives aux effets des antennes de téléphonie mobile, le tribunal des conflits a consacré la compétence exclusive du juge administratif en ce qui concerne leur implantation au regard notamment de leurs effets sur la santé des personnes vivant dans leur voisinage.

Enfin, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé, quelques jours avant la décision « Hauts de Choiseul », 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<sup>35</sup> pour la santé publique dans l'hypothèse où le risque se réaliserait »<sup>36</sup>.

Or, il ressort des avis de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail<sup>37</sup> qu'un tel risque est susceptible de résulter des effets à long terme des champs électromagnétiques émis par les antennes de téléphonie mobile, même si les dommages consécutifs sont inconnus et, par suite et par définition, leur réalisation est incertaine<sup>38</sup>.

#### B- Une nécessaire prise en compte du principe de précaution par d'autres voies

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 le faire plutôt en amont ou en aval.

##### 1- En amont

La prise en compte du principe de précaution peut d'abord se faire à travers la réglementation<sup>39</sup>, par la réduction des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis. C'est ce que 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.

---

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

<sup>35</sup> Critère moins strict que celui de la charte qui évoque un dommage grave et irréversible.

<sup>36</sup> CJUE 8 juillet 2010 affaire C-343/09, considérant n° 61 ; il s'agissait en l'espèce de l'utilisation d'additifs métalliques dans les carburants.

<sup>37</sup> Avis du 14 octobre 2009 : « 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 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. ». 2) Avis du 1<sup>er</sup> octobre 2013 : « Il n'apparaît pas fondé, sur une base sanitaire, de proposer de nouvelles valeurs limites d'exposition pour la population générale. Toutefois, l'Agence note que *l'évaluation des risques ne peut être conduite à ce jour pour différents effets potentiels en l'absence de données disponibles* chez l'Homme ou chez l'animal et que *l'impact potentiel* des protocoles de communication mis en œuvre (2G, 3G, 4G) *apparaît faiblement documenté*. L'Agence souligne également le développement massif des usages des radiofréquences dans les environnements extérieurs ou intérieurs, conduisant à une *exposition subie grandissante* de la population. Par ailleurs, si des travaux récents menés au niveau national montrent une exposition globale faible au regard des valeurs limites d'expositions actuellement utilisées pour les zones géographiques investiguées, ils témoignent néanmoins de l'existence de *zones d'expositions notablement plus importantes*, expositions qui pourraient être technologiquement réduites. Dans ce contexte, même si les téléphones mobiles constituent la principale source d'exposition pour les utilisateurs, il apparaît que les expositions environnementales de la population générale et leurs variations temporelles devraient être mieux documentées. ».

<sup>38</sup> Pour reprendre la formulation de l'article 5 de la charte, voir note 6.

<sup>39</sup> Qu'il incombe à l'Etat d'élaborer, voir le renvoi n° 19. Par une résolution du 27 mai 2011, l'assemblée parlementaire du conseil de l'Europe a recommandé de ne pas dépasser des valeurs beaucoup plus faibles.

A cet égard, un rapport récent<sup>40</sup> remis au Premier ministre recommande notamment la « modération des expositions » aux ondes électromagnétiques.

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 réglementation<sup>41</sup>.

Enfin, une résolution parlementaire<sup>42</sup> illustre bien, en général, la nécessaire prise en compte en amont du principe de précaution.

## 2- En aval

En premier lieu, l'article 42 de la loi du 3 août 2009 dite « Grenelle I »<sup>43</sup> a prévu un dispositif de surveillance et de mesure des ondes électromagnétiques menées par des organismes indépendants accrédités.

En deuxième lieu, les articles 183 et 184 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement fixent un certain nombre de mesures en la matière. En outre, l'article 158 de la loi de finances du 29 décembre 2010 pour 2011<sup>44</sup> a institué une contribution additionnelle à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux pour, notamment, financer ce dispositif.

Un décret a lui aussi mis en place un dispositif de mesure et de surveillance des champs électromagnétiques, cette fois émis par les lignes à très haute tension<sup>45</sup>.

Enfin, les particuliers, via les collectivités locales notamment, peuvent désormais solliciter des mesures des ondes électromagnétiques tant dans les locaux d'habitation que dans les lieux

---

<sup>40</sup> Jean-François Girard et Philippe Tourtelier, « Développement des usages mobiles et principe de sobriété », novembre 2013.

<sup>41</sup> Voir, notamment pour un rappel des différentes démarches incitatives telles que les chartes locales, « Le régime juridique des antennes relais : des solutions pragmatiques pour des intérêts discordants », Christophe Krolik, RFDA septembre-octobre 2013 pages 1082 et suivantes.

<sup>42</sup> Cette résolution évoque la création d'un *référént 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 référént 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, résolution sur la mise en œuvre du principe de précaution, n° 837 du 1<sup>er</sup> février 2012).

<sup>43</sup> « ...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. 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 (voir ci-dessous). 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... ».

<sup>44</sup> Article 1609 *decies* du code général des impôts.

<sup>45</sup> Décret n° 2011-1697 du 1<sup>er</sup> 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.



accessibles au public, tels que les établissements scolaires<sup>46</sup>. Ces mesures devraient permettre à chacun de vérifier que son exposition aux ondes est conforme ou non à la moyenne constatée<sup>47</sup>.

\*

Confrontée à cette question, l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme, à savoir le plus souvent le maire de la commune d'implantation du projet, a besoin de savoir ce que le principe de précaution lui permet de laisser faire et ce qu'il lui impose de faire.

Ce principe touche particulièrement le sujet très sensible des antennes de téléphonie mobile<sup>48</sup>. Il concerne aussi de nombreux autres domaines<sup>49</sup>, notamment ceux qui se traduisent par l'adoption d'une autorisation d'urbanisme<sup>50</sup>. Dès lors, le Conseil d'Etat, éclairé par les travaux des scientifiques et des agences compétentes, et tenant compte des positions des juges judiciaire, constitutionnel et européen, aura probablement l'occasion de préciser encore sa jurisprudence.

Par ailleurs, le pouvoir réglementaire devrait prévoir que le dossier comporte les documents de nature à permettre à l'autorité compétente de vérifier que le principe de précaution ne s'oppose pas à la mise en place des installations et, dans le cas contraire, de faire état d'éléments circonstanciés faisant apparaître des risques de dommages graves et irréversibles de nature à justifier un refus ou au moins une prescription.

Et, comme le souligne la résolution parlementaire, il semble indispensable de mettre en place un dispositif permettant de mieux prendre en compte le principe de précaution.

---

<sup>46</sup> Suite au décret du 14 décembre 2013 relatif au dispositif de surveillance et de mesure des ondes électromagnétiques pris pour l'application de l'article 42 de la loi du 3 août 2009 précitée, et à l'arrêté du même jour. Le formulaire CERFA n° 15003\*01 de demande de mesure d'exposition aux champs électromagnétiques est téléchargeable sur le site « [service-public.fr](http://service-public.fr) ».

<sup>47</sup> RM Sénat 25 avril 2013 JO page 1338 : « ...Les travaux d'expérimentation ont déjà permis de mesurer dans 14 quartiers de villes ou villages qu'environ 95 % des niveaux d'exposition sont inférieurs à 1,5 V/m, et 99,9 % d'entre eux sont inférieurs à 5 V/m. Ces valeurs restent très inférieures aux valeurs limites réglementaires (et recommandées par l'Organisation mondiale de la santé) qui sont de 41 V/m ou supérieures...Quelques points géographiquement isolés dits atypiques, s'avèrent avoir une exposition sensiblement plus élevée que la moyenne, tout en restant inférieure aux valeurs-limites. Le Gouvernement a demandé la poursuite des travaux en cours pour l'identification, la définition et le traitement spécifiques de ces points ... ».

<sup>48</sup> Selon P. Stoffel-Munck dans « La théorie des troubles de voisinage à l'épreuve du principe de précaution » D. 2009 p. 2817, « ce contentieux se situe au confluent de l'angoisse qu'inspire l'incertitude de l'avenir et de la défiance nourrie envers les autorités établies, politiques ou scientifiques ». Cette remarque vaut pour les autres contentieux mettant en cause le principe de précaution.

<sup>49</sup> Voir renvoi n° 1.

<sup>50</sup> Qui font l'objet d'un contentieux, notamment administratif, particulièrement nourri compte tenu des enjeux que ces autorisations représentent et du libéralisme de la notion d'intérêt à agir, même si elle est désormais encadrée par les dispositions de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme.