



Paris, le 20 décembre 2013

**Département Administration
et Gestion Communales**

VP/AH/ NOTE 109

(Affaire suivie par Véronique PICARD : 01 44 18 14 07)

Réf : www.amf.asso.fr - BW 11395

Le maire et les antennes relais de téléphonie mobile

- 1 - Le guide des relations entre opérateurs et communes (GROC)***
- 2 – Le maire et le principe de précaution***
- 3 – L’expertise sanitaire des autorités publiques nationales et internationales***
- 4 - Le suivi de la « Table ronde radiofréquences, santé et environnement » depuis 2009 (Grenelle des Ondes)***
- 5 – Le déploiement du réseau mobile de 4^{ème} génération (licence 4G)***

1 – Le guide des relations entre opérateurs et communes (GROC)

En 2004, avec le **Guide des bonnes pratiques entre maires et opérateurs pour l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile**, puis en 2007 avec Le **Guide des relations entre opérateurs et communes**, l'AMF et l'Association Française des Opérateurs Mobiles (intégrée maintenant au sein de la Fédération Française des Télécoms) ont souhaité mettre l'accent sur l'information, le dialogue et la concertation.

Ainsi, pour chaque projet d'implantation d'antenne, le maire reçoit un dossier d'information qui peut être consulté par tous les habitants.

Attention : des évolutions sont intervenues depuis la rédaction initiale du guide. Elles portent principalement sur le financement des mesures de champs électromagnétiques et les autorisations d'urbanisme (prise en compte de la nouvelle définition de la surface de plancher).

Pour en savoir plus :

- Guide et memento des relations entre opérateurs et communes de 2007 : www.amf.asso.fr – Réf : BW8308
- Note sur les conséquences de la nouvelle définition de la surface de plancher pour les autorisations d'urbanisme délivrées pour les antennes relais de téléphonie mobile - *prochainement disponible sur le site de l'AMF.*

2 – Le maire et le principe de précaution

Afin de répondre aux préoccupations de leurs administrés, certains maires ont souhaité limiter ou interdire l'implantation d'antennes relais en invoquant le principe de précaution.

Or, depuis longtemps, le Conseil d'Etat développe une jurisprudence constante sur ce sujet et n'a jamais retenu l'application de ce principe pour justifier le refus d'installation d'une antenne-relais. Les décisions des maires prises pour refuser l'implantation d'une antenne ont toutes été annulées par la juridiction administrative.

En revanche, le juge judiciaire a fait, « en creux », application du principe de précaution dans certaines affaires (Cour d'appel de Versailles du 4 février 2009, TGI de Carpentras du 16 février 2009, TGI d'Angers du 5 mars 2009, Cour d'appel de Montpellier du 15 septembre 2011), accroissant ainsi la pression sur les maires pour l'appliquer dans les communes.

Dans ce contexte, les arrêts du Conseil d'Etat du 26 octobre 2011 ont clarifié, en droit, le rôle de l'Etat et celui du maire.

A l'Etat incombe la charge d'assurer, sur l'ensemble du territoire national, « un niveau élevé et uniforme de protection de la santé publique contre les effets des ondes électromagnétiques » et un fonctionnement optimal de ces réseaux de téléphonie mobile, notamment par une couverture complète du territoire.

Il s'agit d'une compétence de police spéciale, confiée, par le législateur, au ministre chargé des télécommunications, à l'ARCEP (Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes) et à l'ANFR (Agence nationale des fréquences).

Dès lors que cette police spéciale existe, le pouvoir de police générale qui appartient au maire ne trouve pas d'application sauf, comme c'est le cas traditionnellement, en cas d'urgence et au regard de circonstances locales exceptionnelles, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'Etat dans sa communication du 26 octobre 2011.

Quant au principe de précaution, il ne saurait permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence et il ne peut donc, dans ce cas, être utilisé par les maires.

Cette clarification jurisprudentielle consacre la responsabilité pleine et entière de l'Etat en matière de santé publique, les pouvoirs des maires se limitant essentiellement au droit de l'urbanisme.

Enfin, **le 14 mai 2012, le Tribunal des Conflits**, instance chargée de trancher les conflits de juridiction entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire, a rendu 6 décisions, très attendues, concernant les antennes relais de téléphonie mobile. **Il retient la compétence du juge administratif pour juger des litiges portant sur le démontage ou l'interdiction d'installer une antenne.** En effet, le juge judiciaire ne saurait « *contrôler les conditions d'utilisation des fréquences radioélectriques au regard des nécessités d'éviter les brouillages préjudiciables et de protéger la santé publique* » sauf à s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale dévolue aux autorités publiques compétentes en la matière. En revanche, le Tribunal des Conflits réserve la seule compétence du juge judiciaire au contentieux portant sur une demande d'indemnisation.

Pour en savoir plus :

→ Note de la direction juridique du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports sur la responsabilité et les pouvoirs des maires en matière d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile – www.amf.asso.fr – Réf. BW10978

→ Conseil d'Etat, Assemblée, 26 octobre 2011 – Commune de Saint-Denis (n° 326492) ; Commune de Pennes-Mirabeau (n° 329904) et SFR (n° 341767 – 341768) – www.legifrance.gouv.fr – Rubrique Jurisprudence/Administrative.

→ Tribunal des Conflits – Décisions du 14 mai 2012 - n° C3844 ; n° C3846 ; n° C3848 ; n°3850 ; n°3852 ; n°3854 – www.legifrance.gouv.fr – Rubrique Jurisprudence/Administrative/Tribunal des Conflits

3 – L'expertise sanitaire des autorités publiques nationales et internationales

Sur le plan international, plusieurs avis ont été rendus par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sur les radiofréquences. En 2011, suite au classement des champs électromagnétiques comme « *peut-être cancérogènes pour l'homme* » par le Centre international de Recherche sur le Cancer (CIRC) de l'OMS, cette dernière a indiqué qu'elle procéderait d'ici à 2012 à une évaluation formelle du risque pour tous les effets sur la santé dus à une exposition à des champs de radiofréquences.

S'agissant de l'expertise scientifique française, l'étude la plus récente sur les effets sanitaires des radiofréquences a été publiée le 15 octobre 2013 par l'ANSES (Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'Environnement et du Travail).

Il est important de souligner que la recherche et l'expertise se poursuivent en France sur ces sujets. Un groupe d'experts « Radiofréquences et santé » a été constitué au sein de cette agence, ayant notamment pour mission de publier annuellement une note d'actualité visant à mettre à jour l'expertise collective relative aux effets sanitaires des radiofréquences. Cette dernière a également la charge du financement et du suivi des projets de recherche sur le sujet de la santé et des radiofréquences (dotation de 2 millions d'euros chaque année via le fonds créé par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (art.42)).

Enfin, des consultations hospitalières sont organisées à travers toute la France pour recevoir les patients présentant une sensibilité particulière aux champs électromagnétiques. La liste des 24 centres assurant cette permanence est disponible sur le site interministériel <http://www.radiofrequences.gouv.fr/spip.php?article102>.

Pour en savoir plus :

- Aide-mémoire de l’OMS : <http://www.radiofrequences.gouv.fr/spip.php?article92>
- Communication du CIRC : http://www.iarc.fr/fr/media-centre/pr/2011/pdfs/pr208_F.pdf
- Avis de l’ANSES de 2013 : <http://www.anses.fr/fr/documents/AP2011sa0150Ra.pdf>
- Fiche de l’Etat sur les antennes relais : http://www.radiofrequences.gouv.fr/IMG/pdf/Fiche_antennes-relais.pdf

4 – Le suivi de la Table ronde radiofréquences, santé et environnement (Grenelle des ondes) depuis 2009

Un rappel chronologique

2009 : Lancement des travaux et choix des villes expérimentatrices

➤ Les travaux de la table ronde interministérielle « Radiofréquences, santé et environnement » ont été lancés le 23 avril 2009. A l’issue de 6 demi-journées de travail réunissant des représentants d’organismes publics, d’associations d’élus, d’associations de consommateurs, de salariés et d’opérateurs de téléphonie mobile..., l’Etat a présenté, le 25 mai 2009, les dix orientations qu’il a retenues suite à ces travaux.

Ont été lancés au début de l’été 2009 :

- un comité opérationnel chargé des modélisations et des expérimentations (COMOP) concernant la diminution de l’exposition aux champs électromagnétiques et les nouvelles formes d’information et de concertation locales,
- un groupe de travail chargé du contrôle des expositions,
- un groupe de travail portant sur l’information et la création d’un portail interministériel,
- un groupe de travail portant sur l’organisation de la recherche.

Un comité chargé du suivi des travaux de ces quatre instances a également été mis en place. Il s’est réuni au rythme d’une fois par semestre jusqu’à l’été 2011. Toutes ces instances ont réuni des représentants des 4 collèges invités à la table ronde.

<p>Collège Etat Ministères de l’Ecologie, Santé, Industrie Agence Nationale des Fréquences ANSES, ARCEP, CSTB, INERIS</p>	<p>Collège Elus locaux Association des maires de France, Association des Maires des Grandes Villes de France, AVICCA</p>
<p>Collège Associations France Nature Environnement, Robin des toits, PRIARTEM, Famille rurales, Association des consommateurs CLCV, CRIIEREM, AFUTT</p>	<p>Collège Entreprises Fédération Française des Télécoms, Bouygues, Orange, SFR, Free mobile, GITEPS TICS</p>

NB . : ne sont indiqués ci-dessus que les participants réguliers aux réunions du COMOP et des groupes de travail

➤ Dès le mois de juillet 2009, s’est mise en place une concertation sur le nouveau protocole de mesures élaboré par l’Agence Nationale des Fréquences (ANFR), conformément aux évolutions européennes, ainsi que sur le nouveau dispositif de financement des mesures de champs électromagnétiques, prévu par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement (art.42).

2010 : Mise en œuvre des deux expérimentations sur la diminution de l'exposition aux champs électromagnétiques et sur l'information et la concertation locales

➤ Au début de l'année 2010, le COMOP s'est réuni à plusieurs reprises pour définir le cahier des charges de chacune des expérimentations.

Deux groupes de travail technique ont été mis en place, l'un piloté par l'ANFR pour l'expérimentation sur la diminution de l'exposition aux champs électromagnétiques, l'autre par la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs pour l'expérimentation sur l'information et la concertation locales.

➤ A l'été 2010, le site interministériel www.radiofrquences.gouv.fr a été ouvert. Il offre un accès facilité à de nombreuses sources d'information sur les connaissances sanitaires, les actions engagées par les pouvoirs publics, les deux expérimentations pilotées par le COMOP, les recommandations concernant l'utilisation des téléphones portables... Une rubrique est spécifiquement dédiée aux élus locaux (*les travaux du groupe sur l'information et sur la création d'un portail interministériel se sont clos après l'ouverture du site internet*).

2011 : Publication du rapport d'étape de François BROTTE, président du COMOP (comité de pilotage opérationnel des expérimentations)

➤ Publication du nouveau protocole de mesures des champs électromagnétiques de l'ANFR (arrêté du 26 août 2011).

➤ Publication, le 31 août 2011, du rapport d'étape du président du COMOP, François BROTTE, sur l'état d'avancement des travaux de ce comité, dans lequel il formule des recommandations à l'intention du gouvernement. Elles concernent tant l'information et la concertation locales que le volet relatif à l'exposition du public aux champs électromagnétiques.

Mise en place du COPIC, co-animé par le ministère de l'Ecologie et du Développement Durable et par l'ANFR, en lieu et place du COMOP (après le départ volontaire de son président pour des raisons de disponibilité).

➤ A la fin de l'année 2011, lancement de la consultation publique nationale sur le projet de décret et d'arrêté relatifs au nouveau dispositif de mesures de champs électromagnétiques (*fin des travaux du groupe « contrôle de l'exposition » à l'issue de cette consultation*).

2012 : Fin des 16 états des lieux de l'expérimentation sur la diminution de l'exposition aux champs électromagnétiques

Avec la réalisation de l'ensemble des états des lieux du niveau d'exposition, de la couverture et de la qualité de services pour la zone d'expérimentation des 16 sites tests, c'est la première phase de cette expérimentation qui a pris fin.

2013 : Remise des rapports sur les deux expérimentations aux ministres de l'Ecologie et de l'Economie numérique

Focus sur les deux expérimentations et sur le contrôle de l'exposition aux champs électromagnétiques

1 - Les deux expérimentations

Expérimentation : Diminution de l'exposition aux champs électromagnétiques	Expérimentation : Information et concertation locales
<p>16 zones d'expérimentation représentant 6 types d'environnement géographiques</p> <p><u>Rural</u> : Coffouleux, Grand Champ <u>Rural montagneux</u> : Kruth, Lavelanet <u>Périurbain peu dense</u> : Brest –Métropole Océane, Chassieu, Thiers <u>Urbain moderne dense</u> : Grenoble, La Rochelle, Saint Denis de la Réunion, <u>Centre ville ancien dense</u> : Cannes, Paris 14^{ème}, Paris 15^{ème}, Saint-Mandé, Plaine Commune <u>Urbain haute densité</u> : Courbevoie</p>	<p>8 communes et 1 intercommunalité pilotes :</p> <p>Amiens, Bayonne, Boulton, Bourges, La Bresse, Lille Métropole, Orléans, Pessac, Tours</p>

➔ L'expérimentation de la diminution de l'exposition aux champs électromagnétiques

Cette expérimentation a comporté plusieurs phases :

1 - un état des lieux de l'exposition aux champs électromagnétiques (simulation 3 D et mesures terrain), de la couverture (simulation 3 D) et de la qualité de services (enquête sur le terrain). Il a été réalisé sur une « zone d'expérimentation », qui peut être un quartier ou l'ensemble de la commune si l'on se trouve dans le monde rural ;

2 - une évaluation de l'impact, au regard des résultats de l'état des lieux, d'une diminution de la puissance des antennes relais (simulation 3D) sur l'exposition aux champs électromagnétiques et la couverture mobile ;

3 - des mesures de l'exposition et de la qualité de services rendus aux usagers pendant une expérimentation terrain lors d'une baisse réelle de la puissance d'une antenne.

4 – une simulation de la reconfiguration du réseau pour restaurer la couverture initiale

5 – une simulation de l'impact du déploiement d'antennes 4G

➔ L'expérimentation sur l'information et la concertation locales

Les travaux ont porté plus particulièrement sur :

- la rénovation du dossier d'information, prévu dans le **Guide des relations entre opérateurs et communes** élaboré par l'AMF et l'AFOM (maintenant intégrée au sein de la Fédération Française des Télécoms) et transmis au maire pour tout projet d'installation ou de modification substantielle d'une antenne relais,

- l'élaboration d'une boîte à outils pour l'information et la concertation locales (site internet, réunion publique, cahier d'acteurs...) qui, une fois évaluée par les communes expérimentatrices, sera portée à la connaissance des maires et qu'ils pourront choisir de mettre en œuvre selon les circonstances locales.

2 - Les mesures de champs électromagnétiques

Ainsi qu'il a été précisé ci-dessus une concertation a été engagée avec l'ensemble des parties sur le nouveau protocole de mesures élaboré par l'ANFR et sur le nouveau dispositif de financement des mesures de champs électromagnétiques, prévu par la loi 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Le fonds, qui se mettra en place le 1^{er} janvier 2014, va mettre fin au financement direct des mesures de champs électromagnétiques par les opérateurs.

Il est à noter que les particuliers ne pourront pas le saisir directement, leurs demandes devant transiter par une personne morale habilitée à le faire. **Les communes et les communautés figurent parmi les personnes morales qui pourront solliciter ce fonds, directement et pour le compte des citoyens demandeurs.**

3 – La participation de l'AMF au « Grenelle des ondes »

Durant plus de 4 ans, l'AMF a participé activement aux travaux menés dans le cadre du « Grenelle des Ondes ». Ces travaux peuvent paraître longs mais leur durée s'explique par la recherche du consensus entre toutes les parties présentes.

La délégation de l'AMF est composée de Michel BOURGAIN, maire de l'Île-Saint-Denis, et de Jacques BOUVARD, adjoint au maire de Rosny-sous-Bois, accompagnés de Véronique PICARD des services de l'AMF. Les représentants de l'AMF ont veillé à ce que les expérimentations d'abaissement de l'exposition du public aux champs électromagnétiques soient menées jusqu'à leur terme et ont insisté sur l'amélioration des « outils » facilitant la concertation locale et l'information des riverains des futures antennes (amélioration du contenu du dossier d'information, fixation d'un délai entre le dépôt du dossier d'information et celui de l'autorisation d'urbanisme, réactivation des instances de concertation départementales...).

Enfin, ils ont souligné la grande solitude dans laquelle les maires se trouvent depuis de nombreuses années pour répondre aux inquiétudes des habitants vivant à proximité des antennes relais de téléphonie mobile. Aujourd'hui les maires souhaitent que les discussions engagées au niveau national modifient cette situation.

Pour en savoir plus :

- Note de l'AMF relative au lancement de la table ronde « Radiofréquences, Santé et Environnement » en 2009 www.amf.asso.fr – Réf : BW 8507
- Note de l'AMF relative au financement des mesures de champs électromagnétiques www.asso.fr – réf : CW 10550
- Rapport d'étape de François BROTTES : <http://www.radiofrquences.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport.pdf>:
- Rapports des deux expérimentations : <http://www.radiofrquences.gouv.fr>
- Site de l'ANFR : www.anfr.fr – www.cartoradio.fr

5 – Le déploiement du réseau mobile de 4^{ème} génération (4G)

L'ARCEP a attribué, fin 2011 puis début 2012, « deux lots » de licences pour le déploiement de la téléphonie de 4^{ème} génération, l'une dans la bande des fréquences dite des 2,6 Ghz, l'autre dans la bande des fréquences dite des 800 Mhz. C'est cette dernière bande, issue du dividende numérique, qui est la bande de fréquence la mieux adaptée à une couverture large des territoires ruraux, très attendue par les élus de ces zones.

Les réseaux mobiles de 4^{ème} génération promettent des débits de plusieurs dizaines de mégabits qui permettront d'acheminer la voix et surtout les données, dans des conditions de rapidité et de réception bien meilleures que la 3 G.

Obligations imposées aux opérateurs dans leur licence en matière de couverture des populations

Licence 4 G Bande des 2,6 GHz	SFR, Orange, Bouygues Telecom, Free Mobile : 25 % de la population métropolitaine en 2015, 60 % en 2019 et 75 % en 2023
Licence 4 G Bande des 800 MHz	SFR, Orange, Bouygues Telecom : - 98 % de la population métropolitaine en 2024, et 99,6% en 2027 - 40 % de la population de la zone prioritaire en 2017 et 90 % en 2022 (la liste des communes de la zone prioritaire figure en annexe des licences). - 90 % de la population d'un département en 2024 et 95 % en 2027 Obligation de mutualisation pour les opérateurs des communes bénéficiant du programme « zone blanche », dans un délai de 15 ans (soit 2027) Free Mobile n'a pas de licence dans cette bande de fréquences. Toutefois, en application des licences récemment délivrées, SFR « est tenu de faire droit aux demandes raisonnables d'accueil en itinérance dans la zone de déploiement prioritaire » faites par Free Mobile.