

ENVIRONNEMENT

Le principe de précaution directement opposable aux autorisations d'urbanisme

A propos de l'installation d'antennes relais, le Conseil d'Etat revient sur sa jurisprudence consacrant l'indépendance des législations.

Par **TERENCE CABOT**,
avocat à la Cour, associé,
Latournerie Wolfrom & Associés

Par un arrêt du 19 juillet dernier, « Association du quartier Les Hauts de Choiseul » (n° 328 687), publié dans le cahier « Textes officiels » de ce numéro, le Conseil d'Etat considère que l'administration, notamment lorsqu'elle se prononce sur l'octroi d'une autorisation d'urbanisme, doit prendre directement en compte le principe de précaution. Dans cette affaire relative à l'implantation d'antennes relais, il remet en cause sa jurisprudence « Bouygues Télécom » en tenant compte de la « constitutionnalisation » du principe de précaution.

Jurisprudence antérieure

Jusqu'à présent, lorsque le juge administratif était saisi de la légalité d'une déclaration de travaux pour l'installation d'antennes relais, il considérait que le maire ne pouvait s'y opposer que sur la base de la réglementation d'urbanisme, en application du principe d'indépendance des législations. Autre

exemple : l'illégalité d'un permis de construire ne pouvait être invoquée à l'encontre d'une autorisation d'exploiter une installation classée, dès lors que « ces deux décisions, qui doivent être prises en vertu de législations distinctes et selon des procédures entièrement indépendantes, ont chacune une portée et un contenu propre et sont sans connexité l'une avec l'autre » (CE, 1^{er} juillet 1959, « Sieur Piard », Rec. p. 413).

En application de ce principe, la haute juridiction administrative avait admis dans un arrêt « S^{te} SFR » du 22 août 2002 (n° 245 622 et suiv.), la suspension d'une décision de refus de déclaration de travaux illégalement fondée sur des arrêtés municipaux interdisant, selon le principe de précaution, l'installation d'antennes relais dans un rayon de 500 m autour des crèches, des écoles ou de toute habitation.

Toujours en application du principe d'indépendance des législations, le Conseil d'Etat avait fait valoir, dans son arrêt « S^{te} Bouygues Télécom » précité (20 avril 2005, n° 248 233), que le principe de précaution n'était pas applicable à une déclaration de travaux. En effet, le principe de précaution était alors opposable aux seuls documents d'urbanisme à caractère réglementaire et non aux décisions individuelles (permis, déclaration de travaux...). Cependant, cette solution jurisprudentielle avait été retenue dans un contexte ju-

ridique différent : le juge s'était prononcé à propos de faits antérieurs à l'adoption de la Charte de l'environnement, dont l'article 5 a consacré le principe de précaution et à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005.

Le principe d'indépendance des législations avait déjà été remis en cause par le législateur dans le cadre de la réforme des autorisations d'urbanisme avec l'adoption de l'article R. 111-15 du Code de l'urbanisme. Cet article prévoit que le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable doit respecter les préoccupations d'environnement définies à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement, parmi lesquelles figure expressément le principe de précaution. Cependant, cela permettait seulement à l'administration de s'assurer que toutes les garanties en la matière avaient bien été prises par le pétitionnaire. L'article R. 111-15 ne lui permettait pas de refuser l'autorisation demandée mais seulement de l'assortir de prescriptions spéciales.

Primauté du principe de précaution

Avec l'arrêt rendu le 19 juillet 2010, le Conseil d'Etat écarte l'application du principe d'indépendance des législations pour faire primer le principe de précaution, du moins lorsqu'est en cause le respect de l'environnement. Il considère que le principe de précaution « tel qu'il est énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement est directement applicable sans texte d'application législatif ou réglementaire et s'impose aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ». La portée de cette décision est considérable car elle permet au juge de contrôler la légalité d'un acte administratif, y compris lorsqu'il s'agit d'un

EN SAVOIR PLUS

► **Textes officiels :** article 5 de la Charte de l'environnement ; article L. 110-1 du Code de l'environnement ; article R. 111-15 du Code de l'urbanisme.

→ LIRE AUSSI...

Le rapport sur l'application du principe de précaution publié dans le cahier détaché en 2 parties (cette semaine : 1^{ère} partie).

acte individuel, au regard des exigences posées par le principe de précaution. L'administration doit donc désormais le prendre en compte, notamment lorsqu'elle se prononce sur la délivrance d'une autorisation d'urbanisme.

En l'espèce, le Conseil d'Etat a rejeté le recours et censuré le jugement du tribunal administratif qui n'avait pas fait une application directe du principe de précaution alors qu'il était saisi de la légalité d'une autorisation délivrée pour l'installation d'une antenne relais. Il a considéré que, « en l'état des connaissances scientifiques sur les risques pouvant résulter, pour le public, de son exposition aux champs électromagnétiques émis par les antennes de relais de téléphonie mobile, le maire, en délivrant l'autorisation litigieuse, n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement. » Ainsi, la position du juge administratif diverge, pour le moment, de celle du juge judiciaire. En effet, plusieurs décisions récentes ont condamné des opérateurs à démonter leurs antennes relais sur le fondement du trouble anormal de voisinage (1) ou ont interdit à un opérateur d'installer une antenne relais en se fondant sur le principe de précaution (2). ■

(1) CA Versailles, Ch. 14, 4 février 2009, Juris Data n° 2009-000135 ; TGI Carpentras, 16 février 2009, Juris-Data n° 2009-001396.

(2) Ordonnance n° 957/09 du 11 août 2009, TGI de Créteil, « SA Orange France ».

L'ESSENTIEL

- **Le Conseil d'Etat adapte sa jurisprudence au nouveau contexte créé par l'article 5 de la Charte de l'environnement.**
- **Désormais, le principe de précaution s'impose directement, sans texte particulier, aux pouvoirs publics et aux autorités administratives.**
- **L'autorité administrative doit en tenir compte, notamment lorsqu'elle se prononce sur la délivrance d'une autorisation d'urbanisme.**