



Antennes relais de téléphonie mobile : règles d'implantation et droits des riverains

2022

www.geo-avocats.com



Géo
Avocats

Introduction

Les antennes relais constituent l'outil indispensable au déploiement des réseaux de téléphonie mobile 2G, 3G, 4G et plus récemment 5G.

La couverture mobile constitue une priorité gouvernementale, qui s'est traduite notamment par l'instauration du programme France mobile en vue de garantir le déploiement des infrastructures de téléphonie dans les zones non ou mal couvertes que sont notamment les territoires ruraux. Dans le cadre de l'accord « New deal mobile », les opérateurs doivent fournir des services de radiotéléphonie mobile et d'accès mobile à très haut débit dans les conditions prévues par les autorisations d'utilisation de fréquences délivrées aux opérateurs mobiles par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). En outre, ces dernières années ont vu se multiplier les dérogations et expérimentations juridiques aux fins d'accélérer le déploiement des antennes sur le territoire.

Selon l'Agence Nationale des Fréquences (ANFR), au 1^{er} avril 2022, plus de 60 000 sites de réseaux mobiles sont autorisés en France. Parmi ces sites, 24 000 seraient opérationnels pour déployer la technologie 5G.

Si l'objectif de couverture numérique du territoire paraît louable, il n'en demeure pas moins que l'implantation des antennes relais est bien souvent effectuée au mépris de toute concertation et sans que ne soient associés ni même avertis en amont les voisins les plus proches de l'ouvrage. Cette opacité peut avoir pour effet de renforcer la défiance des riverains à l'encontre d'une installation pouvant s'avérer impactante pour leur cadre de vie.

Ce guide a pour objet de présenter synthétiquement le régime juridique applicable à l'implantation d'antennes relais, et d'identifier les voies de droit offertes aux riverains désireux de contester un projet.



Implantation d'une antenne relais : les principales étapes

Afin d'implanter une antenne relais, l'opérateur de téléphonie mobile est tenu de respecter différentes étapes.

Le dépôt d'un dossier d'information en mairie (DIM)



Article L34-9-1 du code des postes et des communications électroniques : « [...] Toute personne souhaitant exploiter, sur le territoire d'une commune, une ou plusieurs installations radioélectriques soumises à accord ou à avis de l'Agence nationale des fréquences en informe par écrit le maire ou le président de l'intercommunalité dès la phase de recherche et lui transmet un dossier d'information un mois avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme ou de la déclaration préalable, sauf accord du maire ou du président de l'intercommunalité sur un délai plus court. [...] »

L'opérateur est tenu d'informer par écrit l'autorité compétente en matière d'urbanisme sur le territoire visé (Maire ou Président de l'EPCI) de son intention d'implanter une antenne relais sur le territoire.

Cette information consiste notamment en un dossier d'information en mairie (DIM), qui doit être transmis 1 mois avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme (sauf accord de l'autorité compétente sur un délai plus court).

Le dépôt d'un DIM est également exigé en cas de « modification substantielle » d'une antenne relais.

Le contenu du DIM est défini par l'arrêté ministériel du 12 octobre 2016 ¹. Si le Maire en fait la demande, le DIM doit comprendre une simulation de l'exposition aux champs électromagnétiques générée par l'installation et une justification du choix de l'opérateur de ne pas avoir recouru à une solution de partage d'une antenne dans les zones rurales.



Dérogation expérimentale à ce principe de dépôt d'un DIM : les travaux d'installation de la 4G sur des supports existants (une simple information du Maire suffit) et ce jusqu'au 31 décembre 2022.



Une fois le DIM réceptionné, le Maire doit (dans un délai de 10 jours) le mettre à disposition des habitants par tout moyen approprié et peut leur laisser la possibilité de formuler des observations (il ne s'agit pas d'une obligation !). Ces remarques doivent être émises dans un délai de 3 semaines à compter de la mise à disposition du dossier.

La maîtrise foncière du terrain



Afin d'être en mesure d'implanter une antenne relais, l'opérateur doit préalablement assurer la maîtrise foncière du terrain soit en achetant la parcelle, soit en la louant auprès d'un propriétaire privé. Il n'est pas rare non plus que les antennes soient implantées sur le domaine public ; dans ce cas une convention d'occupation du domaine public sera requise.

¹ Cf. Arrêté du 12 octobre 2016 pris en application des A et B du II de l'article L34-9-1 du code des postes et des communications électroniques et relatif au contenu et aux modalités de transmission des dossiers d'information et des dossiers établissant l'état des lieux des installations radioélectriques soumises à avis ou à accord de l'Agence nationale des fréquences

Notons que tout acquéreur ou preneur d'un contrat de bail ou de réservation d'un terrain qui, sans être lui-même un opérateur de téléphonie mobile, destine ce terrain à l'implantation d'une antenne relais, doit en informer par écrit l'autorité compétente en matière d'urbanisme et joindre le mandat de l'opérateur de téléphonie mobile. Les travaux de construction de l'antenne ne peuvent débuter sans cette information préalable ².

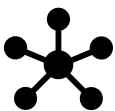
La délivrance d'un accord préalable de l'ANFR



Dans la majorité des cas, l'implantation d'une antenne relais est soumise à l'accord préalable de l'Agence nationale des fréquences (ANFR) ³.

La décision d'accord ou de refus intervient à l'issue d'une procédure « COMSIS » tendant à instruire la demande de l'opérateur et destinée notamment à vérifier l'existence d'éventuels brouillages entre les différents émetteurs déjà en place et à veiller au respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques.

Une obligation de mutualisation des antennes ?



L'article D. 98-6-1 du code des postes et des communications électroniques dispose que l'opérateur « *fait en sorte, dans la mesure du possible, de partager les sites radioélectriques avec les autres utilisateurs du site. [...]* ».

² Cf. Articles L34-9-1-1 du code des postes et des communications électroniques et L425-17 du code de l'urbanisme.

³ Cf. Article L43 du code des postes et des communications électroniques.

Cependant ce texte est rédigé en des termes permissifs et le Conseil d'Etat a jugé qu'il n'instituait aucune obligation à la charge des opérateurs ⁴.

Depuis la loi du 15 novembre 2021 ⁵, les opérateurs doivent justifier du choix de ne pas mutualiser en zone rurale, mais uniquement si le Maire leur demande ⁶.

Fin 2020, 28% des antennes étaient considérées « en partage actif » selon la Cour des comptes ⁷.

La délivrance d'une autorisation d'urbanisme



Au moins un mois après avoir déposé le DIM en Mairie, l'opérateur de téléphonie mobile peut déposer un dossier de demande d'autorisation d'urbanisme afin d'édifier son antenne relais (soit un permis de construire, soit une déclaration préalable : en pratique il s'agit presque systématiquement de déclarations préalables) ⁸.

Le dossier de demande d'autorisation d'urbanisme doit comprendre les pièces exigées par le code de l'urbanisme.

⁴ Cf. Conseil d'Etat, 2 mars 2012, n°352013, *Société Orange France*.

⁵ Cf. Loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France.

⁶ Cf. Art. L34-9-1 du code des postes et des communications électroniques.

⁷ Cf. Rapport de la Cour des Comptes « Réduire la fracture numérique mobile : le pari du « New deal » 4G », publié en juin 2021.

⁸ Le permis de construire ne sera requis que si l'emprise au sol de l'antenne excède les 20 m² ou si l'antenne doit être implantée dans le périmètre de sites patrimoniaux remarquables ou aux abords des monuments historiques et des sites classés ou en instance de classement.

S'agissant des demandes de déclarations préalables, le délai d'instruction de droit commun est d'un mois ⁹. En l'absence de réponse dans ce délai, il existe une décision tacite de non-opposition à déclaration préalable qui permet donc à l'opérateur de construire.

Quels recours pour les riverains ?

En dépit des obligations prévues en ce sens, il est fréquent que les riverains ne soient pas informés en amont de l'existence d'un projet d'antenne relais. Ce n'est qu'à l'occasion de l'affichage de l'autorisation d'urbanisme (dans le meilleur des cas) ou du début des travaux (dans le pire des cas) qu'ils découvrent le projet. En outre, la localisation de certaines antennes s'avère parfois hasardeuse et conduit légitimement les riverains à vouloir empêcher la construction, compte-tenu de l'atteinte portée à leur cadre de vie.

La seule solution permettant aux riverains de faire efficacement obstacle à l'antenne relais est de contester l'autorisation d'urbanisme nécessaire à sa construction.

Attention : cette contestation n'est possible que jusqu'à l'expiration d'un délai de 2 mois à compter de l'affichage de l'arrêté sur le terrain d'implantation du projet. Pour être régulier et déclencher valablement le délai de recours, l'affichage doit être permanent durant 2 mois et comporter certaines mentions obligatoires ¹⁰ devant être lisibles depuis la voie et les espaces publics ¹¹.

⁹ Cf. Article R*423-23 du code de l'urbanisme.

¹⁰ Cf. Articles A425-15 et suivants du code de l'urbanisme.

¹¹ Cf. Article A424-18 du code de l'urbanisme.



Le recours gracieux



Au cours du délai de 2 mois, il est tout d'abord possible de former un recours gracieux à l'encontre de l'autorisation d'urbanisme. Le recours gracieux permet de proroger de deux mois le délai de recours contentieux.

En principe, le recours gracieux a pour objet de demander au Maire de retirer l'autorisation d'urbanisme délivrée. Cependant, les antennes relais bénéficient sur ce point du régime particulièrement dérogatoire (et néanmoins conforme à la Constitution ¹²) de l'article 222 de la loi « ELAN » ¹³ qui prive les Maires, à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2022, de la possibilité de retirer l'autorisation délivrée.

→ Outre son effet prorogateur du délai de recours contentieux, le recours gracieux n'a donc plus vraiment d'intérêt juridique.

Le recours contentieux assorti le cas échéant d'un référé-suspension



Dans le délai initial de 2 mois ou après l'exercice d'un recours gracieux, il est possible de saisir le Tribunal administratif compétent de la légalité de l'autorisation d'urbanisme. En cas d'illégalité de la décision, le Tribunal procèdera à son annulation contentieuse.

¹² Cf. CE, 11 décembre 2019, n°434741.

¹³ Cf. Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Attention : l'exercice d'un recours contentieux n'a pas d'effet suspensif ; cela signifie que l'opérateur peut exécuter son autorisation d'urbanisme et débiter les travaux en dépit de l'existence d'un recours et tant que le Tribunal ne s'est pas prononcé. En pratique, ce genre de dossier est jugé dans un délai d'environ un an et demi.



En cas de commencement du chantier de construction de l'antenne, il est donc vivement conseillé de former, en parallèle du recours contentieux, une demande de suspension de l'autorisation d'urbanisme, **nommée « référé-suspension »**.

Il s'agit d'une procédure d'urgence conduisant un juge unique (appelé juge des référés) à se prononcer dans un délai restreint (quelques jours). Si le juge constate une urgence à suspendre les travaux (condition généralement remplie) et un « *doute sérieux sur la légalité* » de l'autorisation d'urbanisme, il procédera à sa suspension, empêchant l'opérateur de poursuivre son chantier jusqu'à ce que le Tribunal se prononce sur le fond de l'affaire.



En cas d'exercice d'un recours gracieux et/ou d'un recours contentieux, il est impératif de notifier par LRAR ce recours à l'auteur de la décision et à son bénéficiaire (l'opérateur), et ce dans un délai de 15 jours ¹⁴.

Par ailleurs la recevabilité d'un recours contentieux nécessite de démontrer un intérêt à agir contre l'autorisation d'urbanisme, généralement justifié par la proximité avec l'antenne. Dans le cas où le recours est porté par une association, celle-ci ne sera

¹⁴ Cf. Article R*600-1 du code de l'urbanisme.

recevable que si ses statuts lui confèrent un intérêt à agir et ont été déposés en Préfecture au moins 1 an avant l'affichage en mairie de la demande d'autorisation d'urbanisme ¹⁵.

L'action en trouble anormal de voisinage



Dans le cas où une action en contestation de l'autorisation de l'autorisation d'urbanisme ne serait plus possible (par exemple en cas de dépassement du délai de recours) ou aurait échoué, les riverains peuvent envisager un autre type d'action : **l'action en trouble anormal de voisinage**.

Cette action ne permet plus de contester la présence de l'antenne mais de demander au juge judiciaire des dommages et intérêts en réparation du trouble de voisinage causé par la proximité de l'antenne.

Pour cela, il est nécessaire de démontrer l'anormalité du trouble, c'est-à-dire que la présence de l'antenne occasionne pour les riverains des troubles excédant les inconvénients normaux du voisinage. Il peut notamment s'agir de l'impact paysager du pylône ou du préjudice d'angoisse lié à l'incertitude quant aux effets sanitaires des ondes électromagnétiques. Plusieurs juridictions ont ainsi reconnu l'existence de troubles anormaux de voisinage causés aux riverains d'une antenne relais.

Cette action peut être exercée dans un délai de 5 ans à compter de la naissance du trouble, soit de l'édification de l'antenne.

¹⁵ Cf. Article L600-1-1 du code de l'urbanisme.

Le présent guide revêt une vocation pédagogique et ne tend pas à l'exhaustivité.

La vérification du respect des règles applicables par les opérateurs ainsi que la rédaction d'un recours gracieux et/ou contentieux contre l'autorisation d'urbanisme constituent des missions spécifiques à chaque cas de figure qui requièrent une expertise en droit de l'urbanisme et de l'environnement. La démarche contentieuse implique notamment une instruction détaillée des pièces du dossier et une analyse des règles d'urbanisme applicables à la zone. En outre, des formalités procédurales doivent impérativement être respectées pour assurer la recevabilité du recours.

Les avocats du Cabinet sont à votre disposition pour vous assister et vous représenter en cas d'implantation d'une antenne relais à proximité de votre domicile (contact@geo-avocats.com)
