



**HAL**  
open science

**”Les autorisations d’urbanisme de radiotéléphonie depuis la loi Elan du 23 novembre 2018 : entre diversification et protection”, Revue de Droit Immobilier, Dalloz, 2019, n° 9, septembre, pp. 432-437**

Olivier Fandjip

► **To cite this version:**

Olivier Fandjip. ”Les autorisations d’urbanisme de radiotéléphonie depuis la loi Elan du 23 novembre 2018 : entre diversification et protection”, Revue de Droit Immobilier, Dalloz, 2019, n° 9, septembre, pp. 432-437. Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction, 2019, 2019 (n° 9), pp. 432-437. hal-02386912

**HAL Id: hal-02386912**

**<https://uca.hal.science/hal-02386912>**

Submitted on 29 Nov 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**LES AUTORISATIONS D'URBANISME DE  
RADIOTELEPHONIE DEPUIS LA LOI  
ELAN DU 23 NOVEMBRE 2018 : ENTRE DIVERSIFICATION ET  
PROTECTION**

**par**

Olivier Fandjip

*Docteur en droit public*

*Enseignant contractuel à l'université Clermont Auvergne (EA 4232)*

Le 23 novembre 2018, le législateur français a adopté la loi n° 2018-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique<sup>1</sup>. Cette loi a apporté des changements en matière d'urbanisme. Ces modifications ne sont pas des moindres de part leur diversité et leur importance. Le régime des autorisations d'urbanisme n'est pas resté en marge de ces modifications. En effet, il faut rappeler que pour garantir la conformité des travaux à la législation en matière d'urbanisme, les autorités administratives, à l'instar du maire et du préfet<sup>2</sup>, sont chargées de délivrer des autorisations d'urbanisme. Ces autorisations sont donc considérées comme des documents préalables à la mise en œuvre des travaux de constructions. Elles sont de divers ordres et elles varient en fonction de la nature des constructions. Depuis l'intervention de la loi Elan, il est intéressant d'analyser le sort de ces autorisations d'urbanisme applicables aux radiotéléphonies.

Les constructions relatives aux stations radioélectriques, telles que les antennes de téléphonie mobile ou les émetteurs de télévision et de radio<sup>3</sup> sont aussi soumises à des autorisations d'urbanisme. Ce domaine est d'ailleurs particulier eu égard, d'une part, au caractère technique de ces travaux, avec notamment les modalités de calcul des dimensions requises pour la délivrance des autorisations, et, d'autre part, en raison de la complexité de la procédure administrative contentieuse applicable en matière d'urbanisme, en général<sup>4</sup>. On peut rappeler par exemple que la raison d'être de la notification préalable des recours contre une autorisation d'urbanisme<sup>5</sup> avait été critiquée devant la Cour européenne des droits de l'Homme à l'occasion de l'affaire *Comité des quartiers*<sup>6</sup>. Le requérant soutenait, en effet, que cette notification constitue un « formalisme excessif » et par conséquent un obstacle à l'accès au juge, d'une part, et, d'autre part, que la méconnaissance de cette règle, tant par les justiciables que par leurs conseils, profiterait à l'administration et aux juridictions administratives « au détriment des droits les plus élémentaires des usagers »<sup>7</sup>. Il faut surtout souligner que les pouvoirs publics ont adopté ces derniers temps diverses mesures allant dans le sens d'une meilleure fourniture en matière de téléphonie. Ainsi, par exemple, au courant de l'année 2018 deux actes majeurs ont été posés à savoir : la signature le 14 janvier 2018 d'un « accord historique entre le Gouvernement, l'ARCEP<sup>8</sup> et les opérateurs mobiles pour accélérer la couverture numérique des territoires »<sup>9</sup> d'une part, et, d'autre part, le 02 août de la même année, la mise en place d'un « New Deal Mobile - Mise en œuvre des nouveaux objectifs

---

<sup>1</sup> Jorf n° 0272 du 24 novembre 2018, texte n° 1.

<sup>2</sup> Art. L 422-1, code de l'urbanisme.

<sup>3</sup> Voir Portail interministériel d'information sur les radiofréquences : <http://www.radiofréquences.gouv.fr/spip.php?page=sommaire>. Consulté le 07 mai 2019 à 23h 53.

<sup>4</sup> S. Bourillon, « Le juge, les antennes relais et la santé publique », *AJDA* 2009, p. 712.

<sup>5</sup> Article R\* 600, code de l'urbanisme.

<sup>6</sup> CEDH, 21 nov. 2000, *Comité des quartiers Mouffetards et des bords de Seine et autres c/ France*, n° 56188/00.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Autorité de régulation des communications électroniques et des postes

<sup>9</sup> <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/spip.php?page=recherche&recherche=accord+avec+les+op%C3%A9rateurs+de+mobile>. Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Consulté le 10 mai 2019 à 10h.

de couverture mobile »<sup>10</sup>.

Eu égard à un tel contexte, le cadre textuel des autorisations d'urbanisme en matière de radiotéléphonie mérite d'être analysé. Par ailleurs, les études réalisées récemment sur la loi Elan ne se sont presque pas penchées sur le cas des antennes-relais de radiotéléphonie<sup>11</sup>.

Ce sont ces différents enjeux qui justifient la présente étude. À travers la loi Elan, le législateur a eu pour ambition, entre autres, de simplifier et d'améliorer le traitement des procédures et du contentieux de l'urbanisme<sup>12</sup>. La présente réflexion a donc pour objectif d'apporter des éléments de réponse à la question de savoir si de telles ambitions ont impacté le régime juridique des autorisations d'urbanisme en matière de radiotéléphonie. Si oui, dans quelle mesure et quelles conséquences pourrait-on en tirer ? Une démarche surtout dogmatique, donc centrée sur l'analyse des dispositions du code de l'urbanisme, et casuistique, à savoir l'étude de la jurisprudence, permettent d'apporter des éléments de réponse à cette question. À cet effet, l'étude du code de l'urbanisme, depuis l'intervention de la loi Elan, permet d'observer la diversification (I) et la protection (II) des autorisations d'urbanisme en matière de radiotéléphonie.

## **I. La diversification des autorisations d'urbanisme de radiotéléphonie**

L'idée de diversification des autorisations d'urbanisme de radiotéléphonie correspond à démultiplication desdites autorisations. À l'analyse de la législation en matière d'urbanisme depuis la loi Elan, on peut soutenir que les autorisations d'urbanisme applicables aux radiotéléphonies ont été diversifiées. Cette diversification est liée à la consécration d'une autorisation d'urbanisme se rattachant aux travaux de moindre importance (B) et différente de celles relevant des travaux de grande et très faible importance qui existaient déjà (A).

### **A. La diversification et le maintien des autorisations d'urbanisme de radiotéléphonie rattachées aux travaux de grande et très faible importance**

Pour comprendre l'idée de diversification ici, il faut analyser les autorisations d'urbanisme en fonction des travaux envisagés. À cet égard, l'examen du code de l'urbanisme permet d'observer que les autorisations d'urbanisme<sup>13</sup>, en fonction de la teneur des travaux, peuvent être regroupées en trois catégories : celles qui se rattachent aux travaux de grande importance, celles qui sont liées aux travaux de moindre importance et, enfin, celles qui font parties des travaux de « très faible importance ». Mais avant de rentrer dans les détails de cette classification, il faut préciser que les travaux de constructions, sans considération de leur nature, nécessitent une autre autorisation d'urbanisme à savoir : le certificat d'urbanisme. Sur ce point, la loi Elan a apporté des précisions. En effet, il est important pour l'auteur des travaux de prendre connaissance des règles d'urbanisme applicables dans la zone où ces travaux ou constructions sont envisagés. C'est ainsi que la loi Elan du 23 novembre 2018 à travers son article 59 a complété le régime applicable à cette autorisation d'urbanisme. Cette disposition a, en effet, précisé que le certificat d'urbanisme permet d'identifier les « dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et la liste des taxes et participations d'urbanisme applicables à un terrain »<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Voir les communiqués de presse du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

<sup>11</sup> Voir par exemple : « Dossier, Loi Elan », *RDI* 2019, p 132 ; S. Traoré, « Les documents d'urbanismes après la loi ELAN », *AJCT* 2019, p. 8.

<sup>12</sup> Voir les articles 34 et 80 de la loi Elan.

<sup>13</sup> Sur l'ensemble voir les articles L 421-1 et \*R 421-1, L 421-4 et R 421-9, R 421-12, L 421-5 et R 421-2, R 421-8-2 du code de l'urbanisme.

<sup>14</sup> Article L 410-1, code de l'urbanisme.

S'agissant maintenant de la diversification des autorisations en matière de radiotéléphonie, l'idée est que depuis la loi Elan, les autorisations relatives aux travaux de grandes et très faibles importances ont dans un premier temps été maintenues. En effet, pour ce qui concerne les travaux de grande importance, il s'agit de ceux qui relèvent du régime du permis de construire, du permis d'aménager, du permis modificatif d'un permis de construire ou d'aménager, du permis de démolir, du permis de transfert d'un permis de construire ou d'aménager. Même si cette autorisation d'urbanisme peut avoir un caractère général comme c'est le cas avec le certificat d'urbanisme, il n'en demeure pas moins certain qu'elle a vocation à s'appliquer aux travaux d'une importance considérable. Ceci ressort des articles L 421-1 et \*R 421-1 du code de l'urbanisme lorsqu'ils disposent, respectivement, que « les constructions, même ne comportant pas de fondations, doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire » et « les constructions nouvelles doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire, à l'exception des constructions mentionnées aux articles R. 421-2 à R. 421-8-2 qui sont dispensées de toute formalité au titre du code de l'urbanisme » ainsi que « des constructions mentionnées aux articles R. 421-9 à R. 421-12 qui doivent faire l'objet d'une déclaration préalable ». Cela dit, au-delà du caractère général de ces dispositions, le permis de construire est nécessaire pour tous les travaux de radiotéléphonie qui ne relèvent pas des travaux de moindre et très faible importance. Le permis de construire qui a ainsi été conservé par la loi Elan reste applicable aux radiotéléphonies. Il en est de même pour les autorisations d'urbanisme des travaux de très faibles importances.

Parler des autorisations d'urbanisme s'agissant des travaux de très faible importance est en quelque sorte une fiction car, même si le code de l'urbanisme a prévu des travaux de cette nature, il n'a pas consacré un type d'autorisation d'urbanisme applicable à ceux-ci. Il a simplement dispensé de tels travaux de l'exigence d'une autorisation d'urbanisme. Ainsi, les dispositions du code de l'urbanisme en ses articles L 421-5, R 421-2 et R 421-8-2 dudit code prévoient que certains travaux en raison de leur moindre importance sont dispensés tant du permis de construire que de la déclaration préalable. L'article R 421-2 y apporte plus de précision lorsqu'il dispose que « sont dispensées de toute formalité au titre du présent code, en raison de leur nature ou de leur très faible importance<sup>15</sup>, les constructions nouvelles » d'une hauteur au-dessus du sol inférieure ou égale à douze mètres, d'une emprise au sol inférieure ou égale à cinq mètres carrés et d'une surface de plancher inférieure ou égale à cinq mètres carrés. Étant précisé que ces critères sont cumulatifs. Cette disposition qui a également un caractère général, donc qui s'applique à tous les travaux y compris ceux relevant des radiotéléphonies, montre que pour cette catégorie de travaux aucune autorisation d'urbanisme n'est requise.

Ainsi, le permis de construire, « l'absence d'autorisation d'urbanisme », sans oublier le certificat d'urbanisme, sont restés pendant un certain temps les autorisations d'urbanisme en vigueur en matière de radiotéléphonie. La diversification des autorisations dans le cas des radiotéléphonies est clairement apparue à la suite de la loi Elan. En effet, c'est le décret n° 2018-1123 du 10 décembre 2018 modifiant le code de l'urbanisme qui a, en vertu de l'article L 421-4 de ce code, pris en considération le cas des travaux de moindre importance. C'est ainsi qu'il s'est penché sur le cas de la déclaration préalable. C'est ce qui traduit, comme on va le voir, l'idée de diversification des autorisations d'urbanisme de radiotéléphonie.

---

<sup>15</sup>Sauf lorsqu'ils sont implantés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, dans les abords des monuments historiques ou dans un site classé ou en instance de classement.

## **B. La diversification par la consécration d'une autorisation d'urbanisme de radiotéléphonie rattachée aux travaux de moindre importance**

La diversification des autorisations d'urbanisme pour les radiotéléphonies peut être soutenue à travers la soumission de certains travaux au régime de la déclaration préalable. Cela n'avait pas été le cas pendant un certain temps. En effet, de manière générale, en matière de construction, les travaux de moindre importance comme notamment les constructions nouvelles ou encore les travaux réalisés sur des constructions déjà existantes, sont placés sous le régime de la déclaration préalable. Cette logique n'avait pas été suivie en matière de radiotéléphonie jusqu'à l'intervention du décret du 10 décembre 2018.

Dans la continuité de la loi Elan, en effet, la déclaration préalable a finalement été inscrite au rang des autorisations d'urbanisme applicables aux radiotéléphonies. À ce sujet, il est intéressant de rappeler que la déclaration préalable avait été consacrée par le législateur aux articles L 421-4, R 421-9 et 421-12 du code de l'urbanisme. Selon l'article L 421-4 de ce code, le législateur avait laissé au pouvoir réglementaire le soin de déterminer « la liste des constructions, aménagements, installations et travaux qui, en raison de leurs dimensions, de leur nature ou de leur localisation, ne justifient pas l'exigence d'un permis et font l'objet d'une déclaration préalable ». C'est donc sur le fondement de cette disposition que le décret n° 2018-1123 du 10 décembre 2018 est venu étendre le régime de la déclaration préalable aux projets d'installation d'antennes-relais de radiotéléphonie mobile et à leurs locaux ou installations techniques. En effet, l'article R 421-9 –j rajouté au code de l'urbanisme, dispose que les « antennes-relais de radiotéléphonie mobile et leurs systèmes d'accroche, quelle que soit leur hauteur, et les locaux ou installations techniques nécessaires à leur fonctionnement dès lors que ces locaux ou installations techniques ont une surface de plancher et une emprise au sol supérieures à 5 m<sup>2</sup> et inférieures ou égales à 20 m<sup>2</sup> » doivent être précédées d'une déclaration préalable sauf s'ils se trouvent dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables, des abords des monuments historiques et des sites classés ou en instance de classement. Ceci s'inscrit sans doute dans la lignée des évolutions actuelles du droit de l'urbanisme notamment en ce qui concerne la radiotéléphonie. En effet, la déclaration préalable intéresse les travaux de moindre importance et ces derniers relèvent d'un régime plus souple. Elle permet donc de faciliter les constructions relatives aux radiotéléphonies eu égard à la logique poursuivie par la loi Elan.

L'article R 421-12 du code de l'urbanisme dispose également qu'une déclaration préalable pour l'édification d'une clôture située dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable classé ou dans les abords des monuments historiques ; dans un site inscrit ou dans un site classé ou en instance de classement ; dans un secteur délimité par le plan local d'urbanisme et dans une commune ou partie de commune où le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme a décidé de soumettre les clôtures à déclaration.

Il faut ajouter à toutes ces différentes autorisations d'urbanisme, une dernière qui est assez particulière aux radiotéléphonies. Il s'agit de l'autorisation de l'autorité des communications. Selon l'article L 43 (I alinéas 4 et 5 ) du code des postes et de communications électroniques, l'Agence Nationale des Fréquences « coordonne l'implantation sur le territoire national des stations radioélectriques de toute nature afin d'assurer la meilleure utilisation des sites disponibles ainsi que la prévention des brouillages préjudiciables entre utilisateurs de fréquences, et assure le respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques [...] » et qu'« à cet effet,

les décisions d'implantation ne peuvent être prises qu'avec son accord ou, lorsqu'elles relèvent de la compétence du Conseil supérieur de l'audiovisuel, qu'après son avis »<sup>16</sup>.

Cette ouverture de la déclaration préalable aux autorisations d'urbanisme de radiotéléphonie vise nécessairement à faciliter les constructions d'antennes de radiotéléphonie. Il s'agit d'une réponse concrète de la part des pouvoirs publics à l'accord signé le 14 janvier 2018 entre le gouvernement et les opérateurs mobiles pour renforcer la couverture numérique de l'ensemble du territoire. En vertu de cet accord, les opérateurs se sont engagés à : « améliorer la qualité de réception sur l'ensemble du territoire, et particulièrement dans les zones rurales, démultiplier le rythme des programmes ciblés d'amélioration de la couverture et dans ce cadre construire chacun au moins 5000 nouveaux sites sur tout le territoire, généraliser la réception en 4G ce qui implique de l'apporter à plus d'un million de Français sur 10 000 communes, en équipant en 4G tous les sites mobiles, accélérer la couverture des axes de transport, afin que les principaux axes routiers et ferroviaires soient couverts en 4G, généraliser la couverture téléphonique à l'intérieur des bâtiments, en utilisant notamment la voix sur Wifi »<sup>17</sup>. Compte tenu de ces engagements, il était important que le pouvoir réglementaire ouvre le registre de la déclaration préalable aux radiotéléphonies conformément à la loi.

Cette diversification des autorisations d'urbanisme en matière de radiotéléphonie semble intéressante pour leur titulaire. Ces derniers disposent donc d'un ensemble de moyens appropriés pour leurs différents travaux. Cependant, le régime de ces autorisations est discutable lorsqu'on se place du côté des tiers car, les possibilités d'annulation de celles-ci semblent avoir été minorées. Cette minoration traduit une fois encore l'ambition du législateur à savoir : faciliter les constructions.

## **II. La protection des autorisations d'urbanisme de radiotéléphonie**

La protection des autorisations d'urbanisme correspond ici aux possibilités de retrait et d'annulation de ces actes à caractère administratif. Eu égard à la loi Elan, il faut observer qu'il existe un régime particulier applicable à l'annulation des décisions d'urbanisme notamment en matière de radiotéléphonie. En effet, la possibilité de retirer, pour cause d'illégalité, une autorisation d'urbanisme n'est plus, à titre expérimental, possible (A). Ne reste que la possibilité d'une annulation par la voie juridictionnelle. Toutefois, même cette dernière possibilité tend à être limitée (B).

### **A. La protection par l'interdiction du retrait des autorisations d'urbanisme de radiotéléphonie**

Comme dans les autres matières, une autorisation d'urbanisme applicable aux radiotéléphonies peut faire l'objet d'un retrait par l'autorité administrative. En guise de rappel, le contrôle de la légalité des décisions administratives peut être réalisé au moyen de deux procédés à savoir : un contrôle administratif et un contrôle juridictionnel. Dans le premier cas, le contrôle ou l'illégalité est sanctionné par l'administration elle-même. Dans le second cas, il est sanctionné par la juridiction administrative. C'est le premier cas qui est intéressant ici. Dans ce cas, en effet, le contrôle peut être exercé, soit par la supérieure hiérarchique à l'égard des actes de son subordonné soit par l'auteur de l'acte lui-même soit, enfin, par l'autorité qui assure la tutelle de celle qui a pris la décision en cause.

Dans le cadre de ce recours administratif, le retrait de l'autorisation d'urbanisme par l'administration elle-même et en raison de l'illégalité qui l'entache a été restreint par la

---

<sup>16</sup>Il ne faut pas oublier l'avis nécessaire de l'architecte des bâtiments de France auquel est subordonnée la décision dans certains cas. Article R\*423-10,11 et 25 code de l'urbanisme.

<sup>17</sup> Voir Communiqué de presse du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

loi Elan. En effet, l'article 222 de ladite loi est venue modifier l'article L 424-5 du code de l'urbanisme lorsqu'il dispose qu'« à titre expérimental, par dérogation à l'article L. 424-5 [...] et jusqu'au 31 décembre 2022, les décisions d'urbanisme autorisant ou ne s'opposant pas à l'implantation d'antennes de radiotéléphonie mobile avec leurs systèmes d'accroche et leurs locaux et installations techniques ne peuvent pas être retirées ». L'on est ainsi en présence d'une autre dérogation apportée au régime du retrait des actes administratifs tel que prévu par l'article L 242-1 du code des relations entre le public et l'administration<sup>18</sup>. Cette disposition relève du « droit à l'essai, – celui fait pour tester une situation – est un droit à durée déterminée, un droit qui n'a pas pour objectif de durer mais simplement de tester un phénomène pendant un certain temps. Il établit une période expérimentale et par conséquent il a un terme »<sup>19</sup>. Il s'agit d'un procédé qui trouve sa source dans la Constitution notamment en son article 37-1 qui dispose que « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ». Cette exclusion de toute possibilité de retrait peut être adoptée de façon définitive.

Ces précisions étant faites, il faut relever que dans le cas d'espèce quelques problèmes d'interprétation méritent d'être soulevés. Cela signifie-t-il que dans la durée fixée par ce texte, le recours administratif visant le retrait fondé sur l'illégalité d'une autorisation d'urbanisme en matière de radiotéléphonie est désormais sans objet ? La réponse est négative à notre sens. En effet, si l'on se réfère à l'objectif recherché par la loi Elan à savoir, la simplification du traitement des procédures d'urbanisme ainsi que de son contentieux, on dirait que l'interdiction ne concerne que le retrait à l'initiative des tiers et de l'administration. Cela dit, le retrait à l'initiative du titulaire de l'autorisation d'urbanisme demeure possible. Une interrogation adressée aux parlementaires et allant dans ce sens avait d'ailleurs été formulée il y a près de dix ans. La réponse tendait également à ne pas limiter la possibilité de retrait à la demande du titulaire<sup>20</sup>. Il est regrettable que, comme d'ailleurs dans d'autres matières ayant trait à l'urbanisme<sup>21</sup>, le législateur n'ait pas apporté plus des précisions sur cette restriction.

Cette limitation du retrait n'est pas très efficace du point de vue de la souplesse recherchée dans la délivrance des autorisations d'urbanisme. En effet, le règlement non juridictionnel du contentieux administratif comporte un avantage à savoir celui de la célérité. Il réduit les lenteurs inhérentes aux procédures juridictionnelles. Cette limitation semble donc en contradiction avec les ambitions de la loi Elan que sont : la simplification et l'amélioration des procédures et surtout l'amélioration du traitement du contentieux de l'urbanisme. La procédure de retrait, qui est administrative, est mieux, du point de vue de la célérité, qu'une phase contentieuse.

---

<sup>18</sup>En effet, ce texte prévoyait un délai de retrait de 4 mois auquel l'article L 424-5 du code de l'urbanisme dérogeait. Selon cette disposition, « l'administration ne peut abroger ou retirer une décision créatrice de droits de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers que si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision ».

<sup>19</sup>C. Mamontoff, « Réflexions sur l'expérimentation du droit », *RDP* n° 2/1998, p. 353 cité par F. Crouzatier-Durand, « réflexions sur le concept d'expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République) », *RFDC* n°4/2003, p. 683

<sup>20</sup> Question écrite n° 15770 de M. Jean Louis Masson (Moselle - NI) publiée dans le JO Sénat du 28/10/2010 - page 2792 ; Réponse du Secrétariat d'État chargé du logement publiée dans le JO Sénat du 13/01/2011 - page 101. <https://www.senat.fr/questions/base/2010/qSEQ101015770.html>. Consulté le 15/05/19 à 16h.

<sup>21</sup> En ce sens, O. Fandjip, « Les évolutions récentes des règles d'accessibilité des établissements recevant du public en droit français: essai de clarification », *Revue juridique de l'Ouest, IODE, université de Rennes* 1, n° 1/2017, p. 7-17.

## **B. La protection par une difficile annulation contentieuse des autorisations d'urbanisme de radiotéléphonie**

L'examen des aménagements apportés par la loi Elan sur ce point laisse apparaître des restrictions qui viennent s'ajouter aux difficultés antérieures. En effet, cette loi semble avoir réduit les chances de voire aboutir une contestation juridictionnelle en la matière en élargissant les possibilités de régularisation, d'une part, et, d'autre part, en recadrant les incidents susceptibles de prolonger la procédure.

Sur le premier point, en effet, la loi du 23 novembre 2018 prévoit que lorsque le juge estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé, il limite à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixe le délai dans lequel le titulaire de l'autorisation pourra en demander la régularisation, même après l'achèvement des travaux. Même si le juge doit motiver son refus de faire droit à une demande d'annulation partielle, on comprend bien à travers cette disposition qu'il y a un souci de réduire les chances d'une annulation de l'autorisation d'urbanisme.

Sur le second point à savoir la célérité de la procédure, le texte prévoit que « lorsqu'un permis modificatif, une décision modificative ou une mesure de régularisation intervient au cours d'une instance portant sur un recours dirigé contre le permis de construire, de démolir ou d'aménager initialement délivré ou contre la décision de non-opposition à déclaration préalable initialement obtenue et que ce permis modificatif, cette décision modificative ou cette mesure de régularisation ont été communiqués aux parties à cette instance, la légalité de cet acte ne peut être contestée par les parties que dans le cadre de cette même instance »<sup>22</sup>. Le législateur entend ainsi réduire les procédures dérivées, de nature à retarder le procès et donc la réalisation des constructions. La voie contentieuse devient ainsi un peu resserrée. Mais cela ne semble pas plus efficace car au lieu de resserrer en aval, dont au niveau juridictionnel, il aurait été mieux de le faire en amont c'est-à-dire en ouvrant davantage la procédure administrative.

En définitive, depuis la loi Elan, le régime juridique des autorisations d'urbanisme de radiotéléphonie s'est amélioré à la faveur de ses titulaires. Du côté des tiers, on peut observer une limitation de leurs droits<sup>23</sup>. Cette architecture n'est pas surprenante, elle s'inscrit dans la logique de simplification et d'amélioration tant des procédures que du traitement du contentieux de l'urbanisme. Dans le cas particulier des radiotéléphonies, la jurisprudence s'est d'ailleurs montrée réticente. Ainsi, par exemple, sur les questions environnementales souvent évoquées par des riverains pour justifier l'annulation desdites autorisations, le juge administratif ne s'est pas toujours montré favorable. S'il est vrai que dans son rapport rendu le 12 septembre 2018, l'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire, Alimentation, Environnement, Travail, a relevé, certes, que « l'électrohypersensibilité (EHS) n'est pas suffisamment bien caractérisée pour pouvoir être considérée comme un syndrome isolé et que la seule possibilité pour définir l'EHS repose sur l'auto-déclaration des personnes »<sup>24</sup>, elle a, en même temps, préconisé un suivi de l'exposition du public aux champs électromagnétiques. Ainsi, en l'absence d'un tel suivi, le juge doit sanctionner. Aussi, s'agissant du cas particulier des enfants, l'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire, dans son rapport de 2016, a souligné les « effets possibles de l'exposition aux radiofréquences sur le bien-être des enfants et leurs fonctions cognitives (mémoire,

---

<sup>22</sup> Articles L. 600-3 et 5, code de l'urbanisme.

<sup>23</sup>En ce sens : O. Fandjip, « Vers un droit d'agir en faveur du tiers à l'acte administratif unilatéral ? Note sous Tribunal administratif de Clermont-Ferrand, 14 mars 2012, MM c/Préfet de la haute Loire », *Publication du centre Michel de l'Hospital, Ecole de droit, université d'Auvergne*, <http://droit.u-clermont1.fr/le-tribunal-administratif.html>.

<sup>24</sup> Voir Portail interministériel d'information sur les radiofréquences : <http://www.radiofrquences.gouv.fr/spip.php?page=sommaire>. Consulté le 07 mai 2019 à 23h 53.

fonctions exécutives, attention) ». Il est clair que parmi les questions environnementales à prendre en compte par les pouvoirs publics, figure le principe de précaution. Au regard de ce principe, la seule absence de certitude sur les effets des antennes relais sur la santé doit justifier le refus de leur construction<sup>25</sup> à proximité des habitations, en général, et en particulier dans de zones où se trouvent des enfants. Le Conseil d'État a d'ailleurs eu à reconnaître cette opposabilité générale du principe de précaution aux autorisations d'urbanisme lorsqu'il avait jugé qu'un tribunal administratif avait commis une erreur de droit « en estimant que le principe de précaution tel qu'il est énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement ne peut être pris en compte par l'autorité administrative lorsqu'elle se prononce sur l'octroi d'une autorisation délivrée en application de la législation sur l'urbanisme [...] »<sup>26</sup>. Ces différents enjeux méritent aussi d'être pris en compte par le législateur.

---

<sup>25</sup> S. Bourillon, « Le juge, les antennes relais et la santé publique », *op. cit, ibid.*

<sup>26</sup> CE, 19 juillet 2010, n° 328687.