

Autorité de régulation des communications électroniques et des postes

Avis n° 2006-0265 du 9 mars 2006 sur le projet d'arrêté définissant le contenu et les modalités de transmission au maire, au titre de l'article L. 96-1 du code des postes et des communications électroniques, du dossier établissant l'état des lieux d'une ou plusieurs installations radioélectriques exploitées sur le territoire de la commune et sur le projet d'arrêté précisant les modalités de réalisation de mesures des champs électromagnétiques au titre de l'article L. 1333-21 du code de la santé publique

NOR : ARTL0600031V

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes,

Vu le code des postes et des communications électroniques, notamment ses articles L. 32 (12°), L. 34-9-1, L. 36-5, L. 43 ; R. 20-44 (11°), D. 100 et D. 101 ;

Vu l'article 80 de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique ;

Vu le décret n° 2002-775 du 3 mai 2002 pris en application du 12° de l'article L. 32 du code des postes et des télécommunications et relatif aux valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication ou par les installations radioélectriques ;

Vu la demande d'avis de la direction générale de la santé, en date du 15 février 2006 ;

Après en avoir délibéré le 9 mars 2006,

I. – Sur le contexte

En premier lieu, l'Autorité souhaite rappeler que l'établissement et l'exploitation des réseaux ouverts au public et la fourniture au public de services de communications électroniques, en application de l'article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques, sont soumis au respect de règles portant notamment sur « (...) d les prescriptions exigées par la protection de la santé et de l'environnement ».

L'Autorité rappelle également que les exigences essentielles définies au 12° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) incluent la protection de la santé des personnes, y compris lors de l'exposition à des champs électromagnétiques.

Le décret n° 2002-775 du 3 mai 2002 pris en application du 12° de l'article L. 32 du code des postes et télécommunications et relatif aux valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication ou par les installations radioélectriques :

- d'une part transpose les valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques préconisées par la recommandation 1999/519/CE du Conseil du 12 juillet 1999 pour l'ensemble des équipements émetteurs radioélectriques autres que les équipements terminaux ou assimilés ;
- d'autre part définit des dispositions pour la vérification du respect des valeurs limites par les équipements et installations radioélectriques concernés.

L'article L. 34-9-1 du CPCE dispose que le respect des valeurs limites par les équipements utilisés dans les réseaux de communications électroniques ou par les installations radioélectriques peut être vérifié sur place par des organismes répondant à des exigences de qualité. Les exigences correspondantes sont définies aux articles D. 100 et D. 101 du CPCE, qui clarifient d'une part le rôle et d'autre part la compétence des laboratoires concernés, avec pour résultat d'assurer la crédibilité et la reproductibilité des résultats des mesures effectuées par ces derniers.

Enfin, il convient de souligner que les dispositions du CPCE ont conféré à l'Agence nationale des fréquences le pouvoir de veiller au respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques. En outre, celle-ci est compétente pour demander aux utilisateurs des stations radioélectriques de toute nature, à tout moment, soit lors de leur établissement, soit au cours du fonctionnement ultérieur de ces dernières, communication des « documents justifiant du respect des valeurs limites d'exposition ou, le cas échéant, des niveaux de référence ».

En second lieu, l'Autorité relève que, dans le souci d'instituer un dialogue entre les différents acteurs et d'assurer une transparence relative à la procédure d'implantation des installations radioélectriques, de nombreuses mesures ont été prises.

Ainsi, des dispositions dites « sociétales », de nature essentiellement volontaire, sont apparues : chartes signées entre l'Association française des opérateurs mobiles (AFOM) et des villes toujours plus nombreuses ; guide AFOM de bonnes pratiques, par lequel les opérateurs s'engagent à informer les maires de leurs projets d'implantations et à faire exécuter, à leurs frais, des mesures de niveaux de champs électromagnétiques pour répondre à des demandes de riverains d'antennes.

L'Autorité note que les dispositions réglementaires, combinées avec ces dispositions sociétales, ont déjà conduit à l'obtention de nombreux résultats de mesures mettant en évidence un niveau conforme aux dispositions du décret du 3 mai 2002 des sites concernés – 6 500 à fin octobre 2005.

Par ailleurs, en ce qui concerne les antennes des réseaux mobiles, l'ARCEP a pris note de l'avis de l'AFSSET, publié le 7 juin 2005, selon lequel « les recommandations émises en 2003 restent d'actualité et relèvent du principe d'attention visant à prendre en compte les préoccupations du public ».

Toutefois, les dispositions réglementaires susmentionnées ont été complétées par l'article 80 de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique. Celui-ci vise :

- d'une part, par l'introduction de l'article L. 1333-21 dans le code de la santé publique, à renforcer le contrôle du niveau d'exposition du public aux champs électromagnétiques en autorisant le préfet à faire effectuer des mesures aux frais des exploitants ;
- d'autre part, par l'introduction de l'article L. 96-1 dans le code des postes et des communications électroniques, à conforter le pouvoir des maires en leur donnant la possibilité d'être informés de façon exhaustive par les exploitants sur les implantations des stations radioélectriques, leur permettant ainsi d'améliorer le dialogue et la concertation avec les administrés et de renforcer la transparence du processus d'implantation des dites stations radioélectriques.

Les projets d'arrêtés soumis pour avis à l'ARCEP ont pour objectif de fixer les modalités d'application des articles L. 96-1 du CPCE et L. 1333-21 du code de la santé publique.

Afin de concilier les obligations de déploiement des opérateurs mobiles avec le principe d'attention recommandé par l'AFSSET, l'Autorité tient à souligner l'importance d'une adoption rapide des projets d'arrêtés.

II. – Sur le projet d'arrêté définissant le contenu et les modalités de transmission au maire, au titre de l'article L. 96-1 du code des postes et des communications électroniques, du dossier établissant l'état des lieux d'une ou plusieurs installations radioélectriques exploitées sur le territoire de la commune

L'Autorité souhaite rappeler que le contrôle du respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques, émis par les équipements utilisés dans les réseaux de communications électroniques ou par les installations radioélectriques, fixées par le décret du 3 mai 2002 susvisé, relève de la compétence de l'Agence nationale des fréquences (ANFR).

Ainsi, le décret du 3 mai 2002 a pour objectif d'attribuer aux autorités de l'Etat (ANFR, mais également ministre chargé des communications électroniques et ARCEP) un pouvoir de police spéciale visant à limiter l'exposition du public aux champs électromagnétiques créés par les équipements de communications électroniques.

L'Autorité constate que la jurisprudence administrative considère que l'existence d'un pouvoir de police spéciale ainsi confié à ces autorités de l'Etat fait obstacle à l'exercice par le maire des pouvoirs de police qu'il tient des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du CGCT et que, donc, un maire ne peut légalement, au titre de ses pouvoirs de police générale, prendre d'autres mesures que celles qui résultent du décret du 3 mai 2002.

Ce constat ne remet pas en cause l'intérêt et l'importance pour le maire de disposer de l'information nécessaire concernant les installations radioélectriques exploitées sur le territoire de la commune dont il est élu.

Toutefois, l'Autorité souhaite attirer l'attention sur la proportionnalité qui doit être retenue dans la constitution des dossiers à transmettre au maire.

En premier lieu, l'Autorité note que, conformément aux dispositions du 5° de l'article R. 20-44-11, certaines décisions d'implantation d'installations radioélectriques sont dispensées de l'accord ou de l'avis de l'ANFR. A titre d'exemple, les stations des réseaux locaux radioélectriques (RLAN) utilisés par le grand public en sont exemptées.

Pour l'implantation de ces installations, les démarches administratives sont relativement limitées ; il semble pertinent, selon l'Autorité, d'adapter le dossier transmis au maire en conséquence et de le réduire au minimum indispensable permettant de caractériser et de localiser les installations correspondantes.

En second lieu, l'Autorité constate que l'article 2 du projet d'arrêté prévoit que, parmi les éléments à transmettre par l'exploitant d'une installation radioélectrique au maire de la commune d'implantation, figure le dossier détaillé mentionné à l'article 5 du décret du 3 mai 2002.

L'Autorité souhaite souligner que, pour les installations radioélectriques soumises à l'accord ou à l'avis de l'ANFR, l'obligation de transmission systématique au maire du dossier mentionné à cet article paraît inutile et disproportionnée.

En effet, l'essentiel des informations pertinentes de ce dossier très technique figure déjà, de façon résumée et synthétique, dans le dossier prévu à l'article 5° de l'article R. 20-44-11, qui fait partie des éléments transmis au maire. En outre, les informations détaillées de ce dossier ne sont pas même transmises systématiquement à l'ANFR, mais uniquement sur demande, alors que l'Agence est chargée de leur vérification quand elle s'avère nécessaire, aux fins de surveillance du respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques pour laquelle elle est compétente.

Dans ces conditions, l'Autorité estime que le dossier mentionné à l'article 5 du décret du 3 mai 2002 ne devrait pas systématiquement faire partie des éléments devant être transmis au maire et propose de modifier, en annexe, la rédaction de l'article 2 du projet d'arrêté relatif à la composition du dossier à transmettre au maire.

Sous réserve des remarques formulées ci-dessus, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes émet un avis favorable sur le projet d'arrêté.

III. – Sur le projet d'arrêté précisant les modalités de réalisation de mesures des champs électromagnétiques au titre de l'article L. 1333-21 du code de la santé publique

L'Autorité souhaite souligner que la rédaction du projet d'arrêté en son état actuel n'apparaît pas suffisante pour préciser les modalités de réalisation de mesures des champs électromagnétiques prescrites par le préfet au titre de l'article L. 1333-21 du code de la santé publique.

En effet, celui-ci dispose que « *Les modalités de réalisation de ces mesures sont définies par arrêté* » et que « *Le coût de ces mesures est à la charge du ou des exploitants concernés* ».

L'Autorité constate que l'article 1^{er} du projet d'arrêté ne mentionne aucunement de périmètre, géographique et spectral, pour les mesures qui pourront être prescrites par le préfet. L'absence d'encadrement du périmètre dans le projet de texte actuel introduit une incertitude sur l'ampleur des mesures à réaliser, et donc, en conséquence, aussi sur leurs coûts.

L'Autorité constate par ailleurs que les dispositions du projet d'arrêté ne précisent ni les exploitants concernés ni, lorsqu'il y en a plusieurs, les modalités de répartition des coûts.

L'absence d'encadrement de la répartition des coûts introduit des risques de contentieux juridique lors de l'application du texte.

En conséquence, l'Autorité estime que l'arrêté devrait mieux encadrer les modalités de réalisation des mesures et de répartition des coûts afin d'une part de prévenir tout risque ultérieur de contentieux juridique et d'autre part de veiller à ce que les coûts de réalisation de ces mesures ne soient pas excessifs pour les exploitants concernés.

Le présent avis sera transmis au ministre de la santé et des solidarités et au ministre chargé des communications électroniques et publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 9 mars 2006.

Le président,
P. CHAMPSAUR

A N N E X E

PROJET D'ARRÊTÉ DÉFINISSANT LE CONTENU ET LES MODALITÉS DE TRANSMISSION AU MAIRE, AU TITRE DE L'ARTICLE L. 96-1 DU CODE DES POSTES ET DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES, DU DOSSIER ÉTABLISSANT L'ÉTAT DES LIEUX D'UNE OU PLUSIEURS INSTALLATIONS RADIOÉLECTRIQUES EXPLOITÉES SUR LE TERRITOIRE DE LA COMMUNE

PROJET SOUMIS POUR AVIS À L'AUTORITÉ Les propositions de suppression sont en <i>italique</i>	TEXTE RÉSULTANT DE L'AVIS DE L'AUTORITÉ Les propositions d'ajout sont en <i>italique</i>
<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Ce dossier comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les éléments actualisés constitutifs du dossier <i>mentionné à l'article 5 du décret du 3 mai 2002 susvisé et, le cas échéant, au 5^o de l'article R. 20-44-11 du code des postes et des communications électroniques susvisé ainsi que les éléments nécessaires à la localisation précise de la ou des stations radioélectriques</i> ; - une liste des actions de concertation engagées par l'exploitant auprès des riverains et des documents qui leur ont été transmis, le cas échéant ; - le cas échéant, les résultats des mesures de champs électromagnétiques effectuées par un organisme répondant aux exigences de qualité prévues aux articles D.100 et D.101 du code des postes et des communications électroniques. 	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Ce dossier comprend :</p> <p><i>i) Pour les stations soumises, conformément au 5^o de l'article R. 20-44-11, à l'accord ou à l'avis de l'agence prévu au dernier alinéa du I de l'article L. 43 :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - les éléments actualisés constitutifs du dossier <i>fourni dans le cadre de la demande de l'accord ou de l'avis de l'agence prévu au dernier alinéa du I de l'article L. 43</i> ; - une liste des actions de concertation engagées par l'exploitant auprès des riverains et des documents qui leur ont été transmis, le cas échéant ; - le cas échéant, les résultats des mesures de champs électromagnétiques effectuées par un organisme répondant aux exigences de qualité prévues aux articles D.100 et D.101 du code des postes et des communications électroniques. <p><i>ii) Pour les stations non soumises, conformément au 5^o de l'article R. 20-44-11, à l'accord ou à l'avis de l'agence prévu au dernier alinéa du I de l'article L. 43 :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>des éléments permettant d'identifier le matériel et l'application radioélectriques concernés, par exemple la marque, le modèle et le type du matériel, ainsi que sa destination d'usage</i> ; - <i>les éléments nécessaires à la localisation de la ou des stations radioélectriques.</i>