

n° 007235-01

avril 2013

Evaluation des expériences de nouvelles formes
de concertation et d'information locale
dans le cadre de l'implantation des antennes relais
de téléphonie mobile

Rapport de synthèse

Version 2



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE
Rapport n° : 007235-01

**Evaluation des expériences de nouvelles formes
de concertation et d'information locale dans le
cadre de l'implantation des antennes relais de
téléphonie mobile**

Rapport de synthèse

établi par

Bernard Flury-Hérard

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts
en collaboration et sur la base des rapports de

Jean-Alfred Bedel	Guy Barrey	Jean-Pierre Bourgoïn	Annick Makala
Ingénieur Général des ponts, des eaux et des forêts	Inspecteur Général de l'Administration du Développement Durable	Ingénieur en Chef des Travaux Publics de l'Etat	Inspecteur Santé et Sécurité au Travail

Catherine Marcq	Philippe Rattier	Mireille Schmitt	Yannick Tomasi
Conseillère d'Administration de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables	Ingénieur Général des ponts, des eaux et des forêts	Chargée de Mission	Inspecteur de l'Administration du Développement Durable

2 avril 2013

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapports CGEDD n° 007235-01 à 10

Date du rapport de synthèse :
Avril 2013

Dates des rapports
par collectivité :
Novembre 2012 à Mars 2013

Titre : Evaluation des expériences de nouvelles formes de concertation et d'information locale dans le cadre de l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile (Rapport de synthèse et rapports par collectivité : Amiens, Bayonne, Bourges, Boult, La Bresse, Lille Métropole Communauté Urbaine, Orléans, Pessac et Tours)

Commanditaire(s) : Laurent MICHEL, DGPR

Date de la commande :
17 mars 2010

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Bernard Flury-Hérard, Jean-Alfred Bedel, Guy Barrey, Jean-Pierre Bourgoïn, Annick Makala, Catherine Marcq, Philippe Rattier, Mireille Schmitt, Yannick Tomasi

Coordonnateur(trice) : Bernard Flury-Hérard

Superviseur(euse) : Patrice Parisé

Nombre de pages des 10 rapports : 196

[\(1\) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD](#)

« Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes ».

Sommaire

Résumé.....	3
Introduction.....	5
Les collectivités territoriales parties prenantes aux expérimentations.....	5
Les résultats du travail du groupe « Concertation ».....	5
Qu'est-ce que la concertation ?.....	6
Les tests.....	6
Partie I : les observations générales.....	8
1. Une concertation adaptée aux modalités locales.....	8
2. L'existence de politiques locales à l'égard des implantations d'antennes relais.....	11
3. La question de la nécessité juridique d'une information et d'une concertation préalable ...	13
Partie II : les observations relatives à chaque outil.....	16
1. Les chartes communes - opérateurs.....	16
1.1. L'utilisation de chartes par les communes pilotes.....	16
1.2. Les recommandations concernant l'évolution des chartes.....	17
2. L'information des citoyens	19
2.1. Les plaquettes de l'État et les cahiers d'acteurs.....	19
2.2. Les dossiers opérateurs.....	20
2.2.1. Le contenu du dossier.....	20
2.2.2. La forme du dossier.....	21
2.2.3. Les évolutions souhaitables du DIM	21
2.3. Les sites internet et les bulletins d'information municipale.....	25
2.4. Les expositions et les permanences opérateurs.....	26
2.5. L'information des habitants.....	27
3. Les réunions publiques.....	29
3.1. Emploi/non emploi de la réunion publique.....	29
3.2. Les conditions de tenue d'une réunion publique.....	30
3.3. La question de la présence de l'Etat	31
3.4. Conclusions.....	31
4. Les instances de concertation.....	33
4.1. Etat des lieux.....	33
4.2. Analyse.....	35
5. Les simulations	38
5.1. Les constats.....	38
5.2. L'analyse.....	39
Conclusion.....	40
Annexes.....	43
1. Lettre de mission	43

2. Liste des personnes rencontrées.....	46
3. Liste des outils d'information et de concertation établie par la GT « Concertation ».....	47
4. Contenu du dossier d'information	49
5. Glossaire des sigles et acronymes.....	51
6. Liste des recommandations.....	52
Annexe 7.....	55

Résumé

Le présent rapport a pour objet de dresser une synthèse des rapports établis par les MIGT (Mmes Annick Makala, Mireille Schmitt, Catherine Marcq, MM. Guy Barrey, Jean-Alfred Bedel, Jean-Pierre Bourgoïn, Philippe Rattier, Yannick Tomasi), concernant les expériences de nouvelles formes de concertation et d'information préalables à l'installation des antennes relais de téléphonie mobile, expériences conduites à Amiens, Bayonne, Bourges, Boulton (Haute Saone), La Bresse (Vosges), Lille Métropole Communauté urbaine, Orléans, Pessac et Tours.

La mission établit en premier lieu les constats généraux suivants :

- les concertations pour les antennes relais ont été replacées par les villes dans leur dispositif général de concertation
- les villes conduisent des politiques générales très hétérogènes concernant les implantations d'antennes relais, dont des politiques implicites de fixation de niveaux maximum d'exposition des populations.
- le contexte juridique concernant la participation du public aux décisions environnementales est évolutif, et pourrait influencer sur les obligations de concertation

Face à cette situation, le rapport recommande que d'éventuelles dispositions réglementaires ou contractuelles s'il y a lieu concernant la concertation et l'information

- limitent la dispersion des modalités de concertation, tout en permettant aux communes d'insérer cette concertation dans leurs dispositions locales
 - ne puisse favoriser la mise en place de stratégies locales implicites de filtrage des projets reposant sur des valeurs de champs, ceci étant en dehors des pouvoirs des maires actuellement.
- favorisent les mesures relatives à l'information des citoyens, mais restent prudentes concernant les dispositions pour la concertation, dans l'attente des ordonnances sur ce sujet.

La mission s'est ensuite penchée sur chacun des outils de concertation testés par les villes.

Il convient d'éviter la multiplication des chartes hétérogènes, la préférence devant aller à un Guide des bonnes pratiques renouvelé avec une structure permettant une variété d'options, ayant ainsi la capacité de s'adapter aux situations locales.

Les nouveaux Dossiers d'Information Mairie ont été bien reçus lors des expériences, leur définition constitue la pierre angulaire de toute réglementation ou accord général. L'avis donné sur le dossier par une commission communale de concertation apparaît comme un élément important de progression vers l'acceptation de l'opération, et devrait être généralisé.

Il n'apparaît pas nécessaire d'y faire figurer systématiquement des simulations de champs, mais les cas particuliers où ces simulations seraient exigées devraient être précisés, notamment en présence d'établissements sensibles ou d'habitations proches.

Élément important de concertation, la réunion publique avec débat sur le projet fait l'objet d'appréciations diverses. Certaines communes y sont opposées, préférant d'autres formes de concertation. Leur expérience montre que la réunion publique n'est pas indispensable, pourvu que d'autres formes de concertation permettant l'expression directe des citoyens soient prévues. Les communes soulignent la lourdeur des organisations nécessaires.

Le rapport recommande en conséquence l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques de la réunion publique, laissant les communes libres de la décision d'emploi de ce moyen de concertation. Bien que réclamée, la présence des représentants des ARS aux réunions publiques apparaît difficilement réalisable en pratique. Enfin, il est recommandé de conduire une étude juridique concernant la nécessité d'une participation du public aux décisions d'implantations d'antennes relais.

Diverses formes de structures de concertation ont été mises en œuvre par les communes, et l'idée d'une Commission Communale de Concertation est mentionnée parmi les outils évoqués dans le rapport Brottes. Tout en reprenant les suggestions de ce rapport quant à la composition et au rôle de cette commission, le présent rapport ne recommande la création d'aucune structure particulière au niveau communal, mais propose là aussi qu'un guide tripartite, intégrant les associations, soit élaboré afin de proposer des structures adaptables aux besoins des petites et des grandes communes.

Enfin, les simulations des niveaux de champs sont considérées comme un outil utile mais dont la présentation nécessite des développements complémentaires. Il serait souhaitable que le réseau scientifique du MEDDE soit mobilisé afin de parvenir à une présentation satisfaisant les différentes contraintes en présence, notamment la bonne compréhension du public.

Les rapporteurs remercient les communes, les opérateurs et les associations, pour leur collaboration durant ces expériences de concertation.

Introduction

Les collectivités territoriales parties prenantes aux expérimentations

En novembre 2009, le COMOP radiofréquences, alors dirigé par le député de l'Isère François Brottes, a procédé à un appel à candidatures afin de sélectionner deux groupes de collectivités territoriales.

Un groupe avait pour objectif de tester les possibilités de réduction de l'exposition des populations aux radiofréquences émises par les antennes-relais de téléphonie mobile, tandis que l'autre groupe avait en charge le test de nouvelles formes de concertation et d'information préalablement à l'implantation d'une antenne relai.

Cet appel à candidatures a rencontré un vif succès auprès des communes, puisque 238 collectivités se sont portées candidates.

A l'issue d'un processus de sélection effectué par le COMOP, une liste de 12 collectivités, représentant la diversité des situations de celles-ci, a été arrêtée pour procéder aux expériences de concertation. Il est cependant apparu que deux d'entre elles n'avaient pas de projets d'implantation d'antennes relais, et qu'une troisième avait un contentieux juridique avec un opérateur. La liste finale s'est donc établie comme suit, avec 9 collectivités:

- Amiens (Somme)
- Bayonne (Pyrénées Atlantiques)
- Bourges (Cher)
- Boult (Haute Saone)
- La Bresse (Vosges)
- Lille Métropole Communauté Urbaine (Nord)
- Orléans (Loiret)
- Pessac (Gironde)
- Tours (Indre et Loire)

Les résultats du travail du groupe « Concertation »

A l'issue de cette sélection, il convenait de définir ce qui serait testé dans les collectivités sélectionnées.

A cette fin, un groupe de travail a été constitué, sous la direction de la Compagnie nationale des Commissaires enquêteurs, et rassemblant les parties prenantes, opérateurs, associations, AMF et administrations d'État. Le groupe a travaillé de mai 2010 à juin 2011, et a produit une liste d'outils pouvant être testé dans les collectivités candidates. Cette liste figure en annexe du présent rapport.

Le groupe a notamment convenu de ne pas imposer d'outils de concertation aux collectivités. Il a en effet semblé préférable que les collectivités sélectionnent elles-mêmes les outils qui leur semblaient les plus prometteurs, et qu'elles souhaitent tester.

Qu'est-ce que la concertation ?

Le groupe « concertation » a aussi rappelé les principes d'une concertation. Ces principes sont énoncés au niveau national par la charte de la concertation établie par l'ancien Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Équipement, et repris sur le site de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP)¹ (voir annexe 7 du présent rapport).

Rappelons quelques objectifs fondamentaux de la concertation:

1. ***promouvoir la participation*** des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat ;
2. ***améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation*** en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés ;
3. ***fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite*** définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement

Également :

- la concertation doit s'appliquer aussi au schéma d'ensemble
- la concertation associe tous ceux qui veulent y participer, notamment élus, associations et particuliers, non limitative à la population riveraine du projet, mais s'étendant à l'ensemble des populations concernées par ses impacts,
- elle est mise en œuvre par les pouvoirs publics,
- dans un climat de transparence,
- elle favorise la participation et le débat,
- elle examine des variantes et demandes éventuelles d'études complémentaires ;
- elle établit un bilan de la concertation

Les tests

2011 et 2012 ont été les années de test des outils par les collectivités et les partenaires. Durant cette période, la DGPR a réuni périodiquement les villes pilotes afin de permettre des échanges transversaux,

Afin de permettre de tirer des conclusions de ces expériences, ces tests ont été suivis par les Missions d'Inspection Générales Territoriales (MIGT) du Conseil Général

¹ http://www.debatpublic.fr/docs/pdf/Charte_concertation_MATE.pdf

de l'Environnement et du Développement Durable, organe d'inspection et de conseil du MEDDE. Un inspecteur a ainsi été désigné pour suivre chacune des villes :

Villes	MIGT concernée	Missionnés
Amiens (Somme)	MIGT 1	Annick Makala
Bayonne (Pyrénées Atlantiques)	MIGT 4	Jean-Alfred Bedel
Bourges (Cher)	MIGT 2	Guy Barrey
Boult (Haute Saone)	MIGT 6	Catherine Marcq
La Bresse (Vosges)	MIGT 7	Yannick Tomasi
Lille Communauté Urbaine (Nord)	MIGT 1	Annick Makala
Orléans (Loiret)	MIGT 2	Guy Barrey
Pessac (Gironde)	MIGT 4	Jean-Alfred Bedel
Tours (Indre et Loire)	MIGT 2	Guy Barrey

Il était demandé à chacun des missionnés d'effectuer un suivi des expériences tenues dans les villes, de prendre en compte les avis exprimés par les partenaires, et enfin d'établir un rapport sur les outils testés localement et les résultats constatés.

Par lettre du 10 octobre 2012, Laurent Michel, Directeur Général de la Prévention des Risques, a informé les communes que les expériences de concertation se termineraient fin 2012. Fin 2012, les inspecteurs de MIGT ont ainsi été en mesure d'établir le rapport concernant la ville ou l'EPCI concerné.

Le présent rapport constitue ainsi une synthèse de l'ensemble des rapports établis par les Missions d'Inspection Générale Territoriale.

Partie I : les observations générales

1. Une concertation adaptée aux modalités locales

Les constats

Les communes ont une longue expérience de la concertation, pratiquée pour tout projet d'urbanisme significatif, notamment l'élaboration des PLU ou de leurs modifications. Pour permettre la participation des citoyens aux décisions locales, les communes ont mis en place des structures communales propres, en ce qui concerne les plus grandes de celles-ci. On peut considérer que ces structures existent systématiquement dès qu'une commune dépasse une certaine taille, l'ordre de grandeur étant typiquement autour de 3 000habitants.

En revanche, les petites communes en sont dépourvues. Il s'agit de l'essentiel des communes : 33 600 communes de France, sur un total de 36 700, ont moins de 3 000 habitants. La commune de Boulton (521 habitants) ne dispose ainsi d'aucune procédure formalisée de concertation.

En ce qui concerne les grandes villes, il n'est pas étonnant que la concertation pour les implantations d'antennes relais ait alors été remplacée dans les structures de concertation existantes. Il n'est, pour s'en convaincre que de considérer l'hétérogénéité des intitulés des groupes de travail relatifs aux antennes relais :

- commission de participation citoyenne, instances partenariales de concertation (Bayonne)
- conseils de vie locale, groupe de concertation (Tours)
- conseils consultatifs de quartiers (Orléans)
- comité de suivi (Bourges)

La commune de Bayonne est sans doute le meilleur exemple d'une intégration de la concertation « antennes-relais » dans un dispositif de concertation général, élaboré et formalisé par la commune pour d'autres besoins, avant qu'il ne serve pour les besoins de téléphonie mobile.

Cette intégration de la concertation « antennes-relais » dans un dispositif préexistant plus général ne semble pas avoir rencontré de difficultés : cette concertation est « soluble », pourrait-on dire, dans la structure de concertation communale.

Cette bonne compatibilité est sans doute explicable par le fait que les structures de concertation communales ont été faites pour traiter de thèmes traditionnels liés à

l'urbanisme ou à l'environnement, domaines dans lesquels , l'implantation des antennes relais n'est pas sans impacts .

Des limites à l'intégration dans un dispositif existant

En revanche, deux éléments viennent instaurer une limite à cette intégration des concertations antennes relais dans le dispositif communal général.

L'un des éléments de différence tient en ceci : en matière d'urbanisme, la commune dispose d'un large panel de leviers de décision, alors que ce n'est pas le cas pour l'implantation d'une antenne relais, où le pouvoir de décision de la commune est limité au domaine de l'urbanisme². Là où, en matière d'urbanisme, la structure de concertation pourra être décisionnaire, elle n'a plus qu'un pouvoir d'avis dans le domaine des antennes relais.

D'autre part, il est clair que ces structures n'ont pas été conçues pour des débats relatifs à des thèmes de santé publique, débats qui sont en outre d'une nature particulièrement difficile comme l'a montré récemment l'expérience de la CNDP avec les nanotechnologies. Or, on ne peut nier que le débat concernant l'implantation d'une antenne relais comportera un aspect de santé publique, parce que les citoyens ont besoin d'information sur ce sujet et que leur demande est forte.

L'absence traditionnelle de concertation dans le domaine de la santé publique peut aussi constituer une explication au manque d'appétence des ARS³ pour la participation aux réunions publiques des antennes relais, noté par plusieurs partenaires.

Avantages et inconvénients de l'intégration dans le dispositif communal

Deux avantages se dessinent au niveau local :

- les structures de concertation existent déjà : comités de quartier, commissions municipales,.. avec leurs règles de fonctionnement, donc inutile de définir une nouvelle règle particulière à cette concertation des antennes relais
- ces structures et procédures sont bien connues des habitants et à ce titre, ceux-ci retrouvent une procédure familière. Toutefois, à la différence des concertations d'urbanisme, le pouvoir propre à une concertation antenne-relais est plus limité, puisque ne conduisant pas à une décision administrative, sauf dans les cas de dépôt d'une Déclaration Préalable, et ceci peut conduire à des incompréhensions⁴.

² Cf communiqué du CE : <http://www.conseil-etat.fr/fr/communiqués-de-presse/antennes-relais-de-t.html>

³ La raison principale n'en demeurant pas moins le manque d'ETP des Agences pour ce faire, voir paragraphe 3,3

⁴ La remarque suivante est fréquemment relevée lors de réunions publiques : « Vous nous expliquez que la commune ne peut s'opposer à l'installation d'une antenne, alors pourquoi nous avoir réunis, puisque c'est décidé ? »

Moins évidents sont les avantages pour les opérateurs. Ceux-ci bénéficient certes d'un cadre qui est en général formalisé, connu de la commune, soutenu par elle.

Les procédures d'information et de concertation des communes sont cependant différentes selon les communes, même si elles présentent souvent quelques fondamentaux communs. Les opérateurs doivent ainsi s'adapter à de multiples formes de concertation, aux pratiques et aux terminologies différentes, et ceci rejaillit sur leur efficacité.

Cependant, cet inconvénient paraîtra de plus faible portée que les avantages précités.

A l'opposé d'une utilisation des formes locales de concertation, définir une forme rigide de concertation propre aux antennes relais, indépendante des formes locales déjà en place, n'aurait pas de sens⁵. En effet, la concertation ne peut aboutir sur une décision locale, qui est en dehors des pouvoirs du maire. On ne peut donc encadrer strictement les modalités de concertation, si cette procédure ne débouche sur aucune décision.

D'autre part, une implantation d'antennes relais est de toutes manières une opération longue, de l'ordre de deux ans. Les quelques heures, voire journées, consacrées par l'opérateur pour s'informer des processus locaux de concertation des grandes villes ne pèseront pas lourd au regard de l'a-priori favorable dont il bénéficiera en s'insérant dans les modalités de concertation propres à la commune. Et l'investissement en temps passé à s'adapter est réutilisable, puisque une grande ville verra s'installer plusieurs antennes relais, pour lesquelles le même processus sera engagé

Enfin, les processus de concertation obligatoires pour l'urbanisme⁶ ont certes imposé certaines obligations, mais ont aussi laissé une large souplesse dans leur mise en œuvre.

Ainsi nous semble-t-il résulter de ces expériences, et des considérations développées ci-dessus, que toute éventuelle réglementation future, et éventuellement toute disposition contractuelle négociée entre partenaires concernés, concernant l'amélioration des processus de concertation préalables à l'implantation des antennes relais devrait permettre à cette concertation de s'insérer dans les formes de concertation propres à la collectivité locale.

Recommandation 1 : D'éventuelles futures dispositions législatives et/ou réglementaires concernant la concertation préalable aux opérations relatives aux antennes relais devraient permettre aux communes d'insérer cette concertation dans leur dispositif local propre de concertation. Il en va de même d'éventuelles dispositions contractuelles librement négociées entre partenaires concernés.

⁵ Cf les arrêts récents du Conseil d'Etat, CE du 26 octobre 2011, n° 326492, 329904, 341767-341768

⁶ Notamment pour les élaborations ou révisions de PLU

2. L'existence de politiques locales à l'égard des implantations d'antennes relais

La lecture des rapports des MIGT met en évidence l'existence d'une politique générale de chaque commune à l'égard des implantations d'antennes relais. Ces politiques peuvent être explicites, formalisées et affirmées, ou implicites, fruits de la pratique.

Cette observation n'est cependant valable que lorsque les communes font face à une demande significative d'installations. Lorsqu'elles n'ont qu'une demande épisodique, de l'ordre d'une demande tous les 2 ans, il n'y a en général aucune politique formalisée. C'est le cas de la plupart des petites communes.

Ainsi, plusieurs villes pilotes fournissent des exemples de politiques locales d'implantation :

- Tours, qui a fixé un seuil technique pour les champs induits par l'installation (2V/m), seuil implicite au demeurant, et formalisé ou justifiable par aucun texte législatif ou réglementaire ;
- Bourges qui souhaite appliquer une zone d'exclusion de 100 mètres autour des établissements particuliers,
- les Villes d'Amiens et de Bayonne : les rapports mentionnent que ces villes envisagent le rejet, ou parfois, ont rejeté, des dossiers,

Ces exemples sont a priori surprenants, car les communes ne peuvent, après les clarifications récentes du Conseil d'État⁷, rejeter une demande d'autorisation d'implantation d'antennes-relais (sauf bien sûr pour des raisons d'urbanisme).

La dispersion des pratiques, des politiques et des services

Ces politiques locales sont-elles éloignées les unes des autres ? Que l'on examine la question sanitaire, la pratique de la concertation, ou l'importance accordée à l'aménagement technique de la ville,- il est clair que la réponse est affirmative.

Ainsi, la réunion publique n'est pas pratiquée par certaines communes (Amiens, Tours), alors que d'autres n'envisagent pas d'installation sans réunion publique préalable, enfin certaines communes ne font le choix de réunions publiques qu'en cas de besoin avéré (Bayonne, qui note la lourdeur du processus). Egalement, certaines communes se réfèrent, pour leurs appréciations de l'exposition due au rajout d'une antenne, aux seules mesures sur la voie publiques, tandis que d'autres ne considèrent que les mesures indoor.

Ces politiques très disparates conduisent tantôt à un équipement potentiellement rapide d'une ville pour l'apparition de nouveaux services, tantôt à des rythmes plus lents. .

⁷ CE du 26 octobre 2011, n° 326492, 329904, 341767-341768

La concertation au service d'une politique implicite ?

L'examen des pratiques de concertation révèle aussi l'usage de celle-ci au profit de l'établissement d'une politique implicite de limitation des niveaux de champs.

Un souci politique de respect des limitations des niveaux de champs électromagnétiques sur le territoire communal n'a rien d'étrange en soi, et est d'ailleurs au nombre des missions d'une municipalité au titre du maintien de la salubrité publique. Mais la mise en œuvre d'une politique en ce domaine ne peut procéder que d'un accord contractuel entre la commune et les opérateurs. Ainsi, c'est tout-à-fait légalement que la Ville de Paris passe des accords avec les opérateurs pour limiter les champs lors d'installations d'antennes.

En revanche, une procédure de concertation ne peut être l'instrument de mise en œuvre d'une politique, unilatéralement décidée par une commune, de limitation des niveaux de champs.

En d'autres termes, passer un accord avec les opérateurs pour ne pas excéder des niveaux de champs est parfaitement acceptable, mais filtrer les dossiers en donnant des avis défavorables -ce qui est en général dissuasif à l'égard des opérateurs- dès qu'un niveau de champ est dépassé, et sur ce seul critère, pourrait être considéré comme une instrumentalisation de la concertation.

L'uniformisation souhaitable des pratiques

En premier lieu, il faut observer que les associations de collectivités territoriales ont, assez tôt, joué leur rôle afin de limiter une situation de trop forte hétérogénéité. Cette hétérogénéité peut se manifester au niveau des engagements des opérateurs et des communes, et elle a bien sûr ses répercussions au niveau des pratiques.

Consciente du risque lié à une dispersion en de multiples politiques locales, l'AMF a ainsi élaboré dès 2004, avec les opérateurs, un document permettant de cadrer ces politiques locales, le Guide des Relations entre Opérateurs et Communes (GROC).

Si ce document a été d'un apport indiscutable, sa limite est cependant liée au principe de libre administration des collectivités territoriales. Les collectivités territoriales s'en sont certes inspirées, mais elles ont été libres de s'en éloigner peu ou prou. Les chartes sont ainsi hétérogènes dans leur contenu.

En second lieu, il est clair que la multiplication de politiques locales trop éloignées les unes des autres présente des inconvénients, tant pour les citoyens que pour les opérateurs.

Pour les citoyens, il est incompréhensible que des politiques « à visées sanitaires » (entendre par là : politiques instituant de façon implicite des niveaux de champs) *différentes* soient pratiquées selon les communes. Le citoyen est alors logiquement porté à se demander pourquoi tel niveau de champs est acceptable dans telle commune, mais non toléré dans telle autre. Serait-on moins bien protégé dans telle commune ?

Par ailleurs, le retard apporté à l'ouverture de nouveaux services est pénalisant, dans le cas d'une politique de concertation ayant pour effet d'allonger les délais d'installation, car ces nouveaux services sont facteurs de progrès pour l'économie en général. Il est également pénalisant pour un opérateur devant répondre à ses obligations réglementaires.

Pour les opérateurs, devoir s'adapter à de multiples politiques de concertation indépendantes ne permet pas de développer des savoir faire généralisables. In fine, des arbitrages dénués de sens devraient être faits : l'opérateur croisera l'intérêt du marché communal avec la facilité d'implantation des antennes-relais. Et au total le citoyen sera pénalisé pour la perte d'efficacité du service de téléphonie mobile.

Enfin, dans l'hypothèse où une concertation préalable serait rendue nécessaire par une modification législative, lorsque, par exception, la situation aboutirait à une contestation juridique devant les tribunaux administratifs, il serait impossible d'établir une jurisprudence solide, car les juges ne pourraient comparer des situations de concertation fondamentalement différentes, quasi propres à chaque commune. En d'autres termes, une uniformisation des pratiques peut s'avérer nécessaire à un cadre juridique clair, donc à la sécurité juridique des installations. La règle de concertation doit être claire, et permettre l'établissement de jurisprudences au fil des jugements, permettant au juge de dire si la concertation a été du niveau adéquat.

Recommandation 2 : Les éventuelles dispositions adoptées pour l'amélioration de la concertation devraient permettre une certaine uniformisation des pratiques et éviter de favoriser la mise en place de stratégies locales implicites de filtrage des projets reposant sur des valeurs de champs, ou la mise en place de zones d'exclusion d'antennes.

3. La question de la nécessité juridique d'une information et d'une concertation préalable

L'analyse des expériences de concertation des villes a amené les rapporteurs à approfondir les bases juridiques de l'information des populations et de la participation des citoyens à l'élaboration de la décision.

On lira à ce sujet les intéressantes réflexions développées dans les rapports d'Orléans, Tours et Bourges.

En ce qui concerne l'information des citoyens, la situation semble claire, puisque l'article 7 de la Charte de l'environnement dispose que « toute personne a le droit dans les conditions et limites fixées par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ... », cet article étant dans le droit

fil de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Cette convention a été ratifiée par la France en 2002. Les arrêts du Conseil Constitutionnel du 27 juillet 2012⁸ sont ainsi basés sur cet article 7 de la Charte.

Il ne fait en effet guère de doute qu'une augmentation, ou une diminution importante, du champ électromagnétique est une modification de l'environnement. ?) Cependant, dans le cas des antennes relais, les modifications sont de faible ou très faible niveau. Peut-on encore considérer qu'il y a modification environnementale en ce cas ?

La question est cependant plus claire si on l'aborde par le biais de l'urbanisme. Dans une grande ville, le nombre d'antennes relais sur les toits est très important. La modification paysagère est évidente si l'on regarde l'effet sur les toits, depuis un point haut de la ville. Dès lors l'installation des antennes relais peut en effet être considéré comme une modification significative de l'environnement.

Il découle donc des textes précités que l'information du public, et son accès au dossier remis à une mairie est un droit peu contestable.

Moins évidente est la question de la participation du public, donc de la concertation dans sa composante la plus « active ». Rappelons la phrase de la charte de l'environnement concernant la participation du public : « *et de participer à l'élaboration des **décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*** ». Cette phrase implique, de par sa formulation :

- qu'il existe une **décision** des autorités publiques
- et que cette décision publique ait **une incidence sur l'environnement** :

Dans les cas cités par les arrêts du conseil constitutionnel du 27 juillet 2012, il y avait bien décision et l'incidence sur l'environnement était évidente puisque il s'agissait de destruction d'espèces.

Cependant, l'installation d'une antenne relais ne remplit pas ces deux conditions, d'une part car les mairies ne prennent aucune décision en ce domaine, et d'autre part, l'incidence d'une antenne relais sur l'environnement n'est pas démontrée compte tenu des faibles puissances d'émission en jeu.

Toutefois, la loi⁹ du 27 décembre 2012 modifiant l'article L12-1 du code de l'environnement, et visant à tirer les conséquences législatives tant de la Charte de l'Environnement que de la Convention d'Aarhus, pourrait amener à reconsidérer cette situation. On ne connaîtra cependant pas immédiatement les obligations des collectivités en ce domaine, puisque le texte adopté habilite le gouvernement à préciser les modalités de participation du public par voie d'ordonnance, avant le 1er septembre 2013.

⁸ Voir le texte de ces arrêts en annexe aux rapports Tours, Bourges et Orléans.

⁹ http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do;jsessionid=FCA73194CC9D36FC471AE864CABD504B.tpdjo03v_3?idDocument=JORFDOLE000026453355&type=contenu&id=2

Tant qu'il n'y a pas de décision communale en matière d'implantation d'antenne, ces futurs textes ne seront pas applicables à la concertation locale. En revanche, dès lors que la commune est habilitée à délivrer une autorisation (autre que celles d'urbanisme), les modalités précisées par l'ordonnance devraient s'appliquer, sauf exclusion explicite prévue au texte.

Cette incertitude juridique conduit à adopter, à l'heure actuelle, une attitude prudente quant aux propositions de modifications des modalités de concertation. Elles pourront être revues une fois ces incertitudes juridiques levées, soit d'ici septembre 2013.

Recommandation 3 : adopter dès à présent des mesures claires concernant l'information du public, et préconiser des dispositions prudentes concernant les modalités de participation du public, dans l'attente de l'adoption des ordonnances

Partie II : les observations relatives à chaque outil

1. Les chartes communes - opérateurs

1.1. L'utilisation de chartes par les communes pilotes

Le tableau suivant synthétise l'utilisation des chartes par les communes pilotes :

Commune	Charte	Principales dispositions
Amiens	Oui, 2005 et avenant 2011	Avis favorable de la commune sur DIM, ou rapprochement exigence d'une simulation niveau 1ère habitation ou établissement sensible à moins de 100m
Bayonne	Oui, 2011	Composition du DIM et mise à disposition Internet par la ville, concertation permanente pour suivre les évolutions, réponses aux demandes des citoyens dont réunions publiques
Bourges	Non	
Boult	Non	
La Bresse	Non	
Lille Métropole Communauté Urbaine	Pas de charte au niveau de la CU	
Orléans	Oui, 2003	Obligation de 3 mesures de champs par an nouvelle charte en préparation
Pessac	Oui, 2004	Dispositions sur l'information, la préoccupation sanitaire, l'intégration paysagère, estimation des champs si établissement sensible à moins de 100m, avis Ville sur DIM, concertation quartier organisée par la ville
Tours	Oui, 1 ^{ère} charte 2003 2 ^{ème} charte 2009	Description procédure, estimation globale du champs, 5 mesures annuelles choisies par la Ville, élaboration de cartes « antennes existantes » et « points hauts » par la ville, délais d'instruction réunion de suivi annuelle

On constate :

- que seules les grandes villes ont une charte¹⁰, la LMCU n'en disposant pas (même si certaines villes de la communauté, telles Lille, peuvent en avoir une)
- que celles-ci sont pour la plupart anciennes, 2003 à 2005, avec une réactualisation récente

¹⁰ Selon les opérateurs, il existerait environ 150 chartes avec les villes, dont 40 se réfèreraient simplement au GROC.

- qu'à la différence de la Ville de Paris, qui fait figure d'exception, des niveaux, négociés, maximum de champ mesurés (protocole parisien) dans des lieux de vie fermés n'y figurent pas
- enfin, les dispositions, et les soucis apparaissant, sont très proches.

Il faut aussi signaler que les opérateurs ont accordé des conditions particulières lors des expériences¹¹, mais que ces conditions ne peuvent, selon eux, être généralisables au delà des villes pilotes.

Schématiquement, ces chartes ont trois grandes fonctions :

- **la description de la procédure locale de concertation** : nom des commissions locales, composition, délais d'avis, cas de tenue d'une réunion publique et modalités, ...
- **des compléments au dossier de demande standard** : simulation au niveau de la première habitation, signalement des établissements particuliers à moins de 100 mètres du projet d'antenne, simulation de propagation du faisceau principal, etc. Il faut observer que ces compléments sont demandés par certaines communes, mais non par toutes.
- **des obligations à la charge de la commune** : publications de dossiers sur le site web, de cartes diverses, participation communale à la réunion publique, etc
- Dans le cas unique de la ville de Paris : elles permettent d'un commun accord entre ville et opérateur, la fixation de dans des conditions particulières de niveaux maximum de champ acceptés par les deux partenaires. La charte fixe désormais des seuils de 5 et 7 v/m respectivement sans et avec 4G. Elle instaure aussi des obligations à la charge de la Ville..¹².

Enfin, il faut noter que ces chartes concernent les opérateurs et les communes, mais n'intègrent pas les associations. Des associations nous ont fait part de leur souhait d'être parties prenantes à ces chartes.

1.2. Les recommandations concernant l'évolution des chartes

La réflexion qui a conduit au GROC et à la charte nationale était qu'il n'est de l'intérêt de personne de multiplier les chartes : ni des communes, qui devraient consacrer du temps, ni des opérateurs dont la situation deviendrait rapidement ingérable si chaque commune avait sa charte. Il est utile de rappeler que la France est le pays d'Europe ayant le plus grand nombre de communes.

Rien n'interdit à une commune de signer un accord avec les opérateurs, selon le principe de libre administration des collectivités territoriales. Il est cependant d'un

¹¹ Notamment la signature d'une charte en 2011 avec la ville d'Amiens

¹² Seuils fixés par une nouvelle convention fin 2012

intérêt général de préconiser un ensemble cohérent de mesures permettant de limiter le nombre de chartes à un minimum raisonnable.

Pour cela, il est souhaitable le système futur soit structuré selon deux niveaux :

- un niveau minimum législatif et réglementaire,
- un niveau résultant d'un accord AMF/opérateurs, lequel pourrait comporter des options pour offrir le maximum d'adaptabilité à ce que souhaitent les communes.
-

Ces options permettent d'éviter une charte spécifique, dès lors que la commune souhaiterait un élément non compris dans la charte de base. Des compléments aux éléments requis par le GROC ne sont en effet pas demandés par toutes les communes.

Illustrons ce principe sur l'exemple du niveau bilatéral (opérateur-services techniques) de la concertation.

Dans une grande ville, les rencontres bilatérales opérateur/services techniques sont une nécessité au moins trimestrielle, voire plus fréquente : suivi des dossiers en cours, recherche de sites adaptés, préparation de réunions publiques etc. En revanche, une ville moyenne ou petite pourra se contenter d'un dispositif plus allégé, par exemple une réunion annuelle ou semestrielle, voire même tenir ces réunions en présence des quatre opérateurs lorsque 'il n'y a pas de problème de confidentialité commerciale y faisant obstacle, ou encore en fonction de la demande. Ainsi, le GROC « à options » pourrait prévoir ces réunions de suivi selon une option trimestrielle, une option semestrielle ou annuelle, ou au coup par coup selon les besoins et la taille de la commune.

Il en va de même pour les engagements à la charge de la commune. Ces engagements étant en nombre limité, ils pourraient faire l'objet d'une description standardisée dans le cadre du nouveau GROC.

Au total, le remplacement des chartes spécifiques par des documents demandant moins de lourdeur et de gestion pourra s'obtenir soit via une action au niveau réglementaire, le cas échéant, ou soit en ajoutant une dose de souplesse et d'options au futur GROC renouvelé, afin de permettre aux communes de choisir des fonctions standardisées.

Il doit être clair qu'il ne s'agit pas de supprimer les chartes, dont l'effet bénéfique doit être souligné.

Il s'agit seulement de remplacer un formalisme lourd et spécifique (potentielle convention particulière à chaque commune), par un formalisme plus léger, basé sur des dispositions standard auxquelles les communes et les opérateurs pourraient se référer.

Recommandation 4 : Afin d'éviter la multiplication de chartes hétérogènes, les éventuelles mesures législatives, et la refonte du GROC/, devraient être conduits en offrant une variété d'options qui permettraient de s'adapter aux souhaits des collectivités territoriales, dans le respect du principe de libre administration des CT.

2. L'information des citoyens

2.1. Les plaquettes de l'État et les cahiers d'acteurs

Le tableau suivant synthétise l'usage des plaquettes de l'État et des cahiers d'acteurs.

	Plaquettes	Cahiers d'acteurs	Observations
Amiens	oui	non	
Bayonne	oui	oui	
Bourges	oui	non	Plaquettes distribuées par courrier sur demande
Boult	Non testées	Non testés	
La Bresse	Non testées	Non testés	
Lille Communauté Urbaine	Oui à Lesquin et Villeneuve d'Asq	Non	
Orléans	oui	Oui, mais peu utilisés	Fiches Etat mises à disposition lors des réunions publiques et sur demande des habitants
Pessac	Non testées	Non testés	
Tours	oui	Oui, mais peu utilisés	Fiches Etat mises à disposition lors des réunions du groupe de concertation

Il ressort de cette synthèse que l'usage des plaquettes de l'État est général, et que celles-ci semblent bien acceptées.

La diffusion des plaquettes semble laisser à désirer, il faut actuellement en faire la demande au niveau du Ministère/ DGPR. Il convient de noter que la diffusion des plaquettes a été jusqu'ici réservée aux villes pilotes. Dans l'hypothèse où leur emploi serait étendu à toute commune, il serait nécessaire de mettre en place un circuit plus court, par exemple avec un stock au niveau des préfetures, en plus bien sûr du téléchargement aujourd'hui disponible.

En ce qui concerne les cahiers d'acteurs, leur usage semble un peu moins général. Toutefois, les retours d'information apportés par les villes lors de la réunion du 28 juin 2012 a montré que ces cahiers d'acteurs, pour deux d'entre elles, constituaient des outils utiles et appréciés.

2.2. Les dossiers opérateurs

Élément central de la concertation, et au demeurant requis par le GROC et la charte nationale, le dossier d'information remis par l'opérateur à la Mairie (DIM) a fait l'objet d'une révision pour les expériences de concertation. La révision a porté sur le fond du contenu en informations. Cette « rénovation » était mentionnée dans les conclusions du rapport de François Brottes.

2.2.1. Le contenu du dossier

Par rapport aux informations déjà présentes dans le dossier d'information en service¹³, le rapport Brottes mentionnait les contenus additionnels suivants :

- une note de synthèse en langage non technique,
- indication des ouvriers les plus proches,
- un calendrier indicatif,
- l'état des connaissances scientifiques et réglementaires (sous, forme de fiches rédigées par l'État) non spécifiques à un projet
- une fiche de l'État sur les obligations réglementaires des opérateurs à l'égard de l'État et des utilisateurs de leurs services
- une explication sur la motivation du projet (amélioration de la couverture, de la qualité de service, puissance de l'antenne...)
- les modalités d'information du maire sur la décision de réalisation des travaux d'implantation et sur la date de ces travaux (le maire doit impérativement être informé de la décision dès qu'elle est prise)

Selon les informations des opérateurs, c'est le nouveau dossier qui a été utilisé lors des expériences de nouvelles formes de concertation. Il ne semble pas que les éléments nouveaux apportés au dossier aient fait l'objet de critiques. La nouvelle présentation des dossiers opérateurs est appréciée des communes.

Par rapport au contenu standard, certaines villes ont demandé des éléments complémentaires au dossier, cette demande étant formalisée dans l'une des dispositions de la charte signée avec l'opérateur. Il s'agit :

- d'Amiens, avec le rajout d'une estimation des niveaux de champs électromagnétique

¹³ Voir en annexe 4 le contenu du dossier actuel

- de Tours, qui avait demandé, une copie de l'accord du bailleur, public ou privé dans la version initiale de leur projet de charte. Cependant, ce projet n'a pas été signé par les opérateurs.

Certains représentants d'Associations se plaignent que, souvent, les DIM sont incomplets¹⁴

Certains opérateurs se sont exprimés sur le DIM, à l'occasion des expérimentations. Ils souhaitent :

- un encadrement des délais de réponse de la mairie, si celle-ci souhaite donner un avis motivé sur le dossier
- que le DIM reste contractuel, et non réglementaire
- qu'enfin, si les ajouts actuels sont acceptés, la liste devrait désormais être close, sans ajouts supplémentaires.

2.2.2. La forme du dossier

Le GROC n'a pas imposé de forme standard au DIM. Le groupe de concertation n'a pas proposé d'uniformiser la présentation du DIM.

La présentation des DIM a été revue par les opérateurs, à l'occasion des expériences de concertation. Pour tous les opérateurs, la nouvelle présentation représente un incontestable progrès. Cette appréciation semble partagée par les communes.

Une commune a émis le souhait d'une homogénéisation de la présentation des DIM, mais sans fournir d'arguments à l'appui de cette demande.

2.2.3. Les évolutions souhaitables du DIM

Le rapport Brottes a déjà suggéré des évolutions listées plus haut, celles-ci paraissent s'imposer.

Au delà, les rapporteurs suggèrent quelques points complémentaires ci après.

Forme

Le DIM a une finalité double :

- c'est l'outil d'instruction du projet pour les techniciens communaux. A ce titre il doit fournir une information technique précise, permettant aux instructeurs de disposer des réponses aux questions posées par l'implantation, quitte à utiliser un langage précis, donc technique,
- c'est un outil d'information important pour les riverains et les citoyens. A ce titre, il doit être d'un abord moins technique, et apporter des réponses aux

¹⁴ Rapport LMCU, page 21

questions sanitaires et environnementales, dans un langage compréhensible par tous.

Tout en saluant les progrès récents du DIM, il serait sans doute souhaitable de disposer d'une présentation qui permette cette lecture aux deux niveaux précités.

Plus précisément, le DIM serait d'un abord plus facile s'il était structuré en deux parties :

- les questions qui intéressent les riverains et le grand public seraient présentées dans une première partie : motivation, emplacement, aspect visuel, champs électromagnétique actuel et futur champ généré dans les cas, à préciser, ou ces éléments auraient à être fournis, emplacements des autres antennes déjà présentes, effet des simulations éventuelles,
- le reste des caractéristiques techniques, qui intéressent plus particulièrement l'instruction, figurerait dans une deuxième partie ou une annexe : puissance d'émission, caractéristiques radio de l'installation, tilt, sectorisation des lobes d'émission, etc

La question des délais

Concernant les délais d'instructions, la demande est légitime, mais se heurte au fait que le Dim est au mieux une demande d'avis de la commune. Quelle que soit la réponse de la commune, l'opérateur est en droit de déposer sa demande d'urbanisme, lorsque celle-ci est nécessaire.

Il semble donc difficile d'échapper au choix suivant :

- ou bien le DIM devient un outil réglementaire, et alors les délais de réponse de la commune peuvent être encadrés,
- ou bien le DIM reste du domaine contractuel, et les délais de réponse ne peuvent que faire l'objet d'une recommandation indicative dans le cadre du GROC.

La question de la fourniture d'un avis

Actuellement, le DIM n'est fourni que pour l'information du maire et de la commune.

Certains opérateurs seraient favorables à ce que la commune soit obligée de fournir un avis « consultatif » sur le dossier. L'avis serait « consultatif » en ce que l'opérateur serait libre de le prendre en compte ou non.

L'avantage perçu par les opérateurs serait le suivant : connaissant bien le terrain et les habitants, la commune est à même de dire si un projet risque de se heurter à une opposition significative. Ce qui pourrait amener un opérateur sage à modifier le projet, voire à y renoncer.

La fourniture d'un avis est déjà pratiqué dans certaines des communes pilotes : Bayonne et Tours. Dans le cas de Tours, l'avis de la commune est aussi accompagné de l'avis d'associations. Il est néanmoins difficile de tirer des conclusions générales à partir de ces deux exemples.

Il est cependant possible de formuler quelques observations.

- Si un avis est donné par la commune, ceci ne devrait préjuger nullement du caractère favorable ou non des décisions d'urbanisme éventuelles nécessaires. La référence en matière d'urbanisme est évidente : un certificat d'urbanisme favorable ne préjuge pas de l'accord pour un permis de construire ultérieurement déposé. Parallèlement, un avis favorable de la commune devrait pouvoir être suivi d'un refus de la DP¹⁵ éventuellement nécessaire, et inversement, un avis défavorable pouvant être suivi d'un accord ultérieur sur la DP.
- Il faut aussi noter qu'aucune modification réglementaire n'est ici indispensable : aujourd'hui, les communes qui le souhaitent sont tout à fait libres de formuler un avis sur le DIM d'un opérateur. Dit autrement, l'inclusion d'une telle disposition dans un corpus réglementaire, ne pourrait que viser à **obliger** les communes à la fourniture d'un avis. Mais il n'y a pas d'obligation sans sanction : quelle serait alors la sanction de non fourniture de l'avis ?
- Si l'on se réfère à l'urbanisme et à la réglementation des permis de construire : sans avis de la commune après un délai, le permis est accordé automatiquement. Mais une telle sanction de la non réponse, ou de la réponse hors délais, est ici impossible, car le non avis sur le DIM ne pourrait se sanctionner par l'automatisme de l'octroi de la DP, les procédures d'urbanisme d'une part, et DIM d'autre part, étant aujourd'hui ignorantes l'une de l'autre.

Au terme de ces réflexions, le présent rapport recommande de ne pas inclure de processus d'avis communal sur le DIM dans d'éventuelles dispositions réglementaires ou législatives à venir, et de laisser la possibilité d'avis communal au libre choix de chaque commune, par exemple au travers d'une option de la charte type, nouveau modèle.

L'obligation de fourniture du DIM

Bien que non obligatoire juridiquement, le Dim semble actuellement géré de façon peu différente de la façon dont il le serait s'il était encadré de façon législative. Le contenu est désormais, sauf exceptions, conforme aux items demandés par le GROC. Si un texte réglementaire venait à stabiliser le seul contenu, la gestion par les parties prenantes seraient sans doute très proche.

Par ailleurs, une simple normalisation réglementaire du contenu n'impose pas forcément d'y adjoindre la fixation de délais de réponse, puisque le dépôt du dossier n'implique pas de décision communale à la suite.

Il semblerait aujourd'hui peu acceptable à un maire de voir un opérateur implanter une antenne sans qu'il dispose au préalable d'un dossier. Et il serait sans doute contraire

¹⁵ Déclaration Préalable

à l'évolution de la réglementation qu'un minimum d'information ne soit pas fournie aux citoyens concernés, voire qu'un minimum de concertation soit tenue.

Pour ces raisons, les rapporteurs recommandent d'ajouter, au corpus actuel de textes encadrant les implantations d'antennes relais, la fourniture obligatoire d'un dossier, avec la définition de son contenu, et d'un délai minimum avant installation une fois le dossier déposé et complété.

Au delà de la fourniture du dossier

Enfin, est posée la question de la portée du dossier, et de la procédure associée, au delà de l'information apportée aux autorités communales et aux habitants. Si une réglementation se dessinait concernant l'obligation du dépôt du DIM, quelle suite réglementaire y adjoindre ?

On peut imaginer :

- pas de réaction demandée à la commune. Le dossier n'est déposé que pour l'information des autorités communales. La commune est libre de la publicité accordée au dossier.
- un avis simple motivé de la commune (ou d'une instance ad hoc communale), laissant l'opérateur libre de la suite. Le dossier est alors public, puisqu'il fait l'objet d'un avis communal.
- une autorisation ou un refus, ce qui nécessiterait une modification législative plus conséquente, suite aux éclaircissements récents du Conseil d'État sur le pouvoir de refus des maires.

Il n'appartient pas aux auteurs de ce rapport de décider si les formes de concertation, préalables à l'implantation des A/R, doivent être encadrées réglementairement. Cependant, il faut souligner qu'une « réponse » de la commune accompagnée d'un « délai » opposable de réponse, tout cela nécessite la mise en place et la description d'une procédure réglementaire, répondant par exemple aux questions suivantes :

- le délai court-il de la date dépôt, ou de la date de complétude du dossier ?
- quand un dossier peut-il être considéré comme complet, et comment gérer les demandes d'information complémentaires de la commune ? Y a-t-il interruption du délai ?
- quelle est la portée juridique de l'avis de la commune sur le dossier ?

Ces questions montrent que :

- rendre obligatoire un dossier d'information est relativement aisé,
- en revanche, l'assortir d'une procédure, afin notamment de garantir des délais de réponse, est un tout autre travail, bien plus complexe juridiquement.

Recommandation 5 Si un encadrement législatif et réglementaire de la concertation devait voir le jour, le contenu du dossier devrait être défini sur la base des dossiers rénovés et des éléments du rapport Brottes,. L'obligation pourrait dans un premier temps ne concerner que la fourniture du dossier, avec délai de garde par rapport à l'installation. Des accords contractuels éventuels devraient suivre les mêmes règles, notamment prévoir ou non la fourniture d'un avis sur le DIM rénové sans que cela engage la commune.

2.3. Les sites internet et les bulletins d'information municipale

La plupart des villes ont utilisé leur site internet, l'exception étant les communes rurales.

Commune	Site Internet	Contenu	Observations
Amiens	oui	Toutes les données existantes : plaquettes, charte, mesures cartographiques, veille réglementaire et sanitaire les procédures préalables à l'implantation d'A/R , DI, avis avis des citoyens	
Bayonne	oui	Informations générales téléphonie mobile projets en cours résultats de mesures cartes implantations A/R et champs modélisés charte	Un opérateur juge les cartes de simulations trop complexes et est d'avis de les retirer
Bourges	oui	Missions de l'observatoire municipal des ondes électromagnétiques localisation des antennes à Bourges via cartoradio	
Boult	Non		
La Bresse	Non		
Lille Métropole Communauté Urbaine	Projet d'un site web au niveau de la CU		Les communes adhérentes ont leurs propres sites
Orléans	oui	Informations générales sur la téléphonie mobile DIM	Enrichissement prévu du site en 2013
Pessac	En projet	Prévu : cartes des antennes, résultat des campagnes de mesures	
Tours	oui	rubrique «dossier public», comprenant notamment la charte et les fiches élaborées par l'État ; carte des installations existantes avec les résultats des mesures effectuées ; rubrique «concertation» :réunions de concertation menées avec partenaires et citoyens	Pas les DIM, ni recueil d'avis

		rubrique «les ondes et vous» : existence et possibilité de faire effectuer à domicile par la ville des mesures de champs ; liens avec des sites relevant de l'État.	
--	--	---	--

Il ressort de cette synthèse que les sites web sont largement utilisés, sauf très petites communes. Les sites intercommunaux sur le sujet ne semblent pas développés à l'heure actuelle.

Le contenu est très variable, ainsi que le niveau de concertation qu'autorise le site. En particulier, le Dim peut, ou non, être présenté. Le recueil d'avis n'est pas toujours offert.

L'outil est incontestablement utile, s'adaptant au niveau de diffusion d'information souhaité par les communes. Son inclusion dans un ensemble réglementaire éventuel est cependant délicat, les communes n'étant pas nécessairement équipées de sites internet.

2.4. Les expositions et les permanences opérateurs

Permanences d'opérateurs :

Une seule commune, Pessac, souhaitait tester les permanences d'opérateurs, mais n'a pu le mettre en œuvre, faute de projet d'implantation d'antennes relais.

Si l'on élargit le concept de « permanence opérateur » au besoin de contact direct des citoyens concernant les projets d'antennes-relai, la seule expérience notable est celle d'Amiens. La Ville d'Amiens a organisé plusieurs types de contacts directs avec les citoyens : conférence sur les antennes relais, interventions « pédagogiques » du responsable du service « Santé » de la municipalité dans les réunions de quartiers. Il semble que ces rencontres soient considérées comme positives, bien que « chronophages » ?

Expositions

Quelques expositions ont été réalisées, notamment Amiens¹⁶. La Bresse avait opté pour un choix de borne interactive, fournie par l'opérateur responsable du projet d'implantation, et la commune a été satisfaite de ce moyen de communication. LMCU a le projet de réaliser des expositions au niveau intercommunal.

Il y a peu d'enseignements à tirer des expériences de concertation pour ce type d'outil. Il est clair que leur inclusion dans un ensemble réglementaire serait là aussi délicat. Néanmoins, leur utilité doit être soulignée, particulièrement la forme originale de contact direct opéré par la Ville d'Amiens.

¹⁶ Voir la reproduction des panneaux dans le rapport spécifique Amiens

2.5. L'information des habitants

Si la loi exige l'information des copropriétaires, il n'y a en revanche pas d'obligation d'information des habitants d'un immeuble, principalement les locataires.

Une telle lacune est manifestement en contradiction tant avec le bon sens, qu'avec l'esprit des dispositions de la loi sur la participation du public aux décisions prises en matière d'environnement (loi du 27 décembre 2012). Certes, il n'y a pas de décision de la commune à proprement parler,

Mais une telle ignorance des habitants les plus proches (même s'ils ne sont pas , ou peu exposés) ne peut que susciter des réactions très négatives, voire violentes.

Pour cette raison, il semble utile de recommander qu'une installation sur un immeuble d'habitation ne puisse être entreprise sans information préalable des habitants de l'immeuble concerné.

Par ailleurs, certaines associations ont fait remarquer que le masquage des antennes, pour des raisons d'intégration paysagère, avait pour conséquence de cacher aux habitants et riverains l'installation récente d'une antenne.

Cette observation ne peut être reprise, dans la mesure où l'information des riverains par la commune, par ses moyens habituels (journal municipal, site internet, tracts, ...), est sans doute la bonne façon de les informer, plutôt que de ne pas réaliser les insertions paysagères qui auraient été convenues .

Cela étant, l'information a un coût, et la question est posée de savoir qui doit la financer. Il semble logique d'imputer ce coût au projet, au même titre que les frais d'installation de l'antenne. La prise en charge financière de cette information ne saurait en effet relever de la collectivité communale.

Recommandation 6: Les futures dispositions législatives éventuelles devront rendre l'information des occupants obligatoire préalablement à l'installation.

3. Les réunions publiques

3.1. Emploi/non emploi de la réunion publique

C'est un des éléments forts d'une concertation. Néanmoins, toutes les communes ne l'ont pas pratiqué, comme le montre le tableau suivant :

Commune	Usage des réunions publiques	Remarques
Amiens	non	
Bayonne	oui	Note la lourdeur de la préparation et l'impossibilité de généraliser à tous les projets A/R
Bourges	oui	
Boult	oui	
La Bresse	non	
Lille Métropole Communauté Urbaine	Oui dans les communes adhérentes	
Orléans	oui	
Pessac	Oui, pour chaque projet	
Tours	non	

Certaines grandes villes sont opposées à la tenue de réunions publiques concernant des implantations d'antennes relais. Leurs arguments trouvent leur source dans l'agressivité de certains participants lors de ces réunions. La réunion publique donnerait un porte-voix aux opposants les plus bruyants, sans permettre l'expression des soucis réels des citoyens. Elle peut ainsi être facilement préemptée par certains, au détriment du véritable débat.

Ce point de vue n'est certes pas dénué de justesse, cependant il convient d'observer qu'il s'applique à toute réunion publique, quel qu'en soit le sujet. Les réunions de débat public concernant les projets d'urbanisme contestés ne sont pas plus sereins, néanmoins ces réunions se tiennent. Et que dire des réunions publiques sur des sujets aussi passionnels que les nanotechnologies, le nucléaire, les OGM...

Il serait donc difficile de disqualifier l'outil réunion publique au vu de ce seul argument. Même si les projets d'antennes relais présentent la particularité d'être modestes en coût et relativement fréquents, il n'y a pas de spécificité fondamentale du

sujet « antennes-relais » qui pourrait rendre impropre l'emploi de la réunion publique sur ce thème.

Il est aussi clair qu'une concertation peut être réussie sans réunion publique, à l'instar de ce que la Ville d'Amiens pratique. En revanche, il faut alors d'autres moyens de contacts directs avec les citoyens, par exemple des permanences conjointes opérateurs/commune.

Enfin, la question est posée de savoir si la législation actuelle nécessite la tenue d'une réunion publique, celles-ci étant l'expression d'une participation du public à l'élaboration des décisions à portée environnementale¹⁷.

Le présent rapport n'a pas vocation à trancher ce point. Il faut toutefois observer qu'il n'y a pas de décision communale à obtenir concernant les autorisations d'implantation. Il peut certes y avoir une autorisation d'urbanisme, mais celle-ci devra se cantonner aux aspects d'urbanisme, avec ses règles propres .

Cependant, il ne peut être de mauvais conseil de recommander de conduire une analyse juridique approfondie à ce sujet, afin de sortir de l'insécurité juridique potentielle sur ce point.

3.2. Les conditions de tenue d'une réunion publique

Il ressort des comptes rendus par ville qu'une réunion publique implique un certain nombre de modalités annexes, qui favorisent la qualité de sa tenue. On peut citer :

- la diffusion, préalablement à la réunion, sur le site Internet, d'informations sur le projet : DIM principalement
- l'ouverture préalablement à la réunion, d'un registre d'observations. Cela permettra de plus aux citoyens dans l'impossibilité de participer à la réunion, de s'exprimer. L'examen des observations, avant la réunion, permet de plus de cerner les principales préoccupations, et donc de préparer des réponses à apporter en séance
- une diffusion de l'avis de la réunion
- la mise en place dans la salle de réunion, des panneaux concernant la téléphonie mobile, ou le projet
- la mise à disposition du public des fiches de l'Etat

Les villes ont suggéré l'idée d'un « kit » réunion publique. Il faut bien évidemment laisser les communes libres de l'organisation qu'elles souhaitent pour une réunion qu'elles pilotent, cependant, l'idée paraît bonne à retenir, au minimum sous la forme d'un document exposant les bonnes pratiques de la réunion publique A/R.

Il faut signaler, notamment dans le Nord, quelques cas de réunions publiques extrêmement tendues, ayant nécessité la présence de la gendarmerie, et ayant conduit

¹⁷ Voir l'intéressante analyse de la MIGT 02, dans les rapports Orléans, Tours, Bourges, annexe 3

les agents des opérateurs à faire valoir leur droit de retrait, et les opérateurs à suspendre leur participation aux réunions publiques.

3.3. La question de la présence de l'Etat

Les opérateurs estiment souhaitable que l'Etat, et plus particulièrement les Agences Régionales de Santé, participent à ces réunions. Ils souhaitent également que des représentants bien identifiés au sein des ARS soient formés dans cet objectif. Ils proposent la constitution d'un noyau d'intervenants sanitaires bien formés et rompus à l'exercice des réunions publiques.

Il y a plusieurs difficultés à cela.

En premier lieu, telle n'est pas la pratique en ce qui concerne les autres réunions publiques portant sur des sujets d'importance locale. Les réunions publiques sur des sujets d'urbanisme s'effectuent sans présence de l'Etat.

En second lieu, la demande s'exerce principalement vis-à-vis des ARS, afin de donner un caractère plus appuyé à la position de l'Etat sur la question sanitaire. Ce bénéfice peut s'avérer réel dans le cas d'un agent disposant des qualités d'un bon communicant, en revanche il serait absent dans le cas d'un agent peu rompu aux réunions de débat public. Donc, la présence d'un agent de l'ARS, pur technicien sans vertus particulières en matière de communication, peut très bien se retourner contre l'objectif escompté par les communes.

La présence d'un représentant de l'ARS n'est donc aucunement une garantie de réussite d'une réunion publique sur un projet d'antennes relai.

Enfin, les réunions publiques tenues lors des expériences de concertation des villes se sont la plupart du temps bien déroulées, en dehors de la présence des ARS.

Les ARS, de leur côté, mentionnent que leurs effectifs ne leur permettent pas d'assurer cette présence avec le niveau de qualité souhaitable.

3.4. Conclusions

Il n'appartient pas au présent rapport de se prononcer sur le fait de savoir si les réunions publiques doivent faire partie d'un paquet réglementaire plus large concernant la concertation.

Cependant, quelques enseignements simples paraissent devoir ressortir des expériences conduites par les communes :

Recommandation 7 : En cas de dispositions législatives ou réglementaires futures :

- étudier les formes de concertation autres que la réunion publique, et à même de satisfaire la nécessité d'une concertation*
- un document de bonnes pratiques de la réunion publique serait un outil utile aux communes*
- la présence de l'Etat, pour souhaitable qu'elle puisse paraître, devrait ne pas être rendue obligatoire*
- la nécessité juridique d'une participation du public, au processus des décisions ayant une incidence directe et significative sur l'environnement, devra être étudiée vis-à-vis de l'implantation des antennes relais.*

4. Les instances de concertation

Il s'agit des commissions de concertation communales, sous leurs diverses appellations, ou des ICD, Instances de Concertation Départementales.

Pour mémoire, le rapport Brottes avait repris cet outil discuté dans le Groupe Concertation, page 14, en recommandant notamment:

- une composition au choix du maire, mais suggérant qu'elle soit ouverte au delà des traditionnelles parties prenantes que sont élus, opérateurs et associations. L'ouverture préconisée intégrait les conseils syndicaux de copropriété, les conseils de concertation locative, les propriétaires, gestionnaires ou bailleurs d'immeubles.
- un rôle consistant à émettre un avis écrit et motivé, et pouvant recommander de saisir l'ICD.

4.1. Etat des lieux

Le tableau ci dessous résume l'usage effectué par les communes des instances communale de concertation :

Commune	Usage ICC	Modalités de réunion	Composition	Type de décisions	Observations
Amiens	Pas d'instance spécifique				
Bayonne	Oui Instance Partenariale de Concertation	À chaque DIM	Opérateurs, associations (représentation nationale) ARS	Avis consultatif motivé : favorable/avec réserves/défavorable sur DIM	Souhait présence effective de l'Etat
Bourges	3 niveaux : - 4 opérateurs - chaque opérateur - comité de suivi	1/an 1/trimestre 2/an	4 opérateurs 1 opérateur conseils de quartiers, élus, ARS, UFC Que Choisir	Échanges sur les sujets transverses problèmes particuliers	Pas d'examen des DIM par le comité de suivi : instruction faite par les services techniques ville Pas d'ICD dans le Cher
Boult	non				
La Bresse	non				
Lille	Oui, mais dans les communes				ICD du Nord

Communauté Urbaine	membres				régulièrement réunie. Pas de présence de la DDTM, ni de l'ARS ni des Associations Pas d'action de médiation
Orléans	Oui Commission Comunale Concertation	Tous les deux mois	Élus, services techniques, comités consultatifs de quartier, bailleurs, ARS , opérateurs	Point des dossiers en cours	Pas d'ICD dans le Loiret
Pessac	Oui Groupe de Travail	2 réunions par an	Élus, services techniques, opérateurs, comités de quartier	Principalement recherche amont de sites	Pas de représentation associative
Tours	Oui. 2 groupes : Groupe opérateurs/ville GT autour de la concertation	1 réunion par trimestre réunion à chaque dossier	Opérateurs et ville Élus, opérateurs, bailleurs sociaux, associations de parents d'élèves, de consommateurs, d'environnement,	Recherche amont, préparation des réunions du groupe élargi Avis Ville et avis associations	Pas d'ICD en Indre et Loire

Il ressort tout d'abord de cet examen que seules les grandes villes ont une structure adhoc de concertation, ce qui est aisément compréhensible.

Il faut ensuite observer que ces structures de concertation poursuivent deux objectifs :

- une recherche amont de sites possibles, et le suivi des opérations en cours de réalisation. La concertation est, en ce cas, généralement bilatérale entre les services techniques de la commune, et les opérateurs. C'est parfois aussi le lieu d'échanges d'informations techniques sur les évolutions des communications mobiles.
- la fourniture d'un avis sur les dossiers nouveaux, avec une commission dont la composition est très large, allant jusqu'aux associations nationales.

C'est ce double objectif qui explique que les structures de concertation sont multiples dans une même commune : 3 à Bourges, 2 à Tour.

Il est à noter que les associations ne sont pas toujours invitées dans la commission d'examen des dossiers, la représentation des citoyens étant alors assurée au niveau des

comités locaux d'administrés, comités de quartier ou équivalents. Les associations d'intérêt purement local sont cependant en général parties prenantes au débat.

Enfin, il convient d'observer que ces instances locales de concertation reprennent une bonne partie des éléments cités dans le rapport Brottes, en page 14. Les missions, compositions des ICC des communes pilotes intègrent nombre d'éléments identifiés dans le rapport Brottes. Cependant aucune ne colle intégralement au modèle décrit par le rapport Brottes. La diversité des ICC, constatée dans les expérimentations, doit être opposée au schéma général décrit dans le rapport Brottes, suggérant par là qu'une éventuelle description réglementaire d'une telle instance devrait comporter nombre d'éléments facultatifs au libre choix des communes.

Globalement, les structures locales de concertation ont un bilan largement positif. Le fait qu'un dossier soit examiné par une commission multiparties compétente, habilitée à donner un avis motivé, permet de savoir assez en amont si le projet est globalement acceptable ou s'il y a lieu de le modifier.

Il est enfin frappant de constater le peu d'usage fait de l'ICD. Seule l'ICD du Nord semble active, toutefois elle a un rôle préalable et non pas de médiation elle n'a pas pu influencer sur la situation à Houplin-Ancoisne. Au total, le bilan des ICD semble modeste, du moins sur la base des expériences objet de ce rapport. Cette structure semble ne jouer que peu de rôle dans la concertation.

4.2. Analyse

Ces éléments constatés, la question est posée de savoir si une réglementation est souhaitable sur ce thème, et si oui, quels en seraient les contours. L'alternative à une réglementation serait un guide de bonnes pratiques complété d'un accord entre les associations de communes (AMF, AMGVF, ...) et les organisations représentatives d'opérateurs.

Quels seraient les apports d'une réglementation sur ce point ? Certainement, la démarche de concertation serait alors plus structurée. Egalement, la représentation serait équilibrée : à partir d'un certain niveau, typiquement les grandes villes, les associations nationales seraient de droit parties prenantes, l'Etat également.

La fourniture d'un avis motivé n'implique pas nécessairement qu'il y ait une décision communale à la suite. La création par la loi d'une structure de concertation obligatoire n'impliquerait donc pas de donner un pouvoir supplémentaire aux maires concernant les autorisations d'antennes relais.

Il faut aussi prendre en compte le fait que les petites communes semblent se passer sans difficulté de structures de concertation pour leurs antennes-relai, et alourdir le poids des contraintes réglementaires sur celles-ci sans bénéfice probant n'est évidemment pas souhaitable.

Par ailleurs, l'exemple des ICD incite à la réflexion. Voici une structure de concertation créée par la loi et dont on cherche, du moins lorsque ces structures sont actives, le bilan réel.

Enfin, le bilan très positif du GROC doit être pris en compte. Ce guide a été extrêmement utile aux communes pour structurer leurs actions, et celles-ci se sont très bien approprié le document.

Prenant en considération l'ensemble de ces éléments, une démarche pragmatique semblerait la plus efficace à ce stade. Elle consisterait à étendre le GROC aux structures de concertation types du niveau communal, en décrivant celles-ci de façon précise mais sans excès, et surtout en discutant les recommandations du guide renouvelé sur ce point avec les associations nationales. On ne peut en effet parler de concertation sans y associer les associations, ce serait une négation de la concertation. Les structures décrites et acceptées par les partenaires devraient naturellement intégrer les petites communes, en suggérant une solution de concertation adaptée à leur taille, éventuellement au travers des EPCI.

Dans ce domaine, l'important n'est pas forcément d'imposer une structure uniforme de concertation, mais bien que la concertation soit réalisée, et efficace dans la pratique.

Ce guide réalisé, l'État pourrait s'associer aux associations représentatives des villes pour le diffuser et le recommander. L'appui de l'Etat dans sa diffusion renforcerait auprès des communes la nécessité de suivre ces préconisations.

Recommandation 8 : Favoriser la réalisation d'un guide tripartite communes-opérateurs- associations sur les structures de concertation communales, intégrant le besoin particulier des petites communes et le promouvoir auprès des communes via les préfetures

Ce guide pourrait être soit un chapitre du GROC rénové, soit un guide autonome, la décision revenant aux partenaires impliqués.

Concernant les ICD, il est clair que les expériences des villes n'ont pas démontré l'efficacité de celles-ci. Pour autant, le bilan mitigé des ICD est peut-être dû à une action peu dynamique de l'Etat en leur faveur. Cette structure existe de par la réglementation, mais est insuffisamment mise en œuvre, cause de son insuccès. Un bilan des ICD, a été effectué par le MEDDE via une enquête réalisée auprès de toutes les préfetures en 2011, dans l'objectif d'examiner les raisons du relatif insuccès. Il convient donc d'analyser les retours de cette enquête dans un premier temps.

Dans un deuxième temps, il semble raisonnable de relancer cette structure, tout en essayant d'améliorer son fonctionnement, sur la base des enseignements de l'enquête précédente.

Une évolution possible des ICD pourrait consister à orienter leur action vers la médiation à posteriori en cas de désaccord ville/opérateurs.

Recommandation 9 : Exploiter les résultats de l' enquête auprès de toutes les préfectures pour analyser les raisons du peu de résultats des ICD, puis relancer les ICD en tirant les enseignements de l'enquête

5. Les simulations

5.1. Les constats

Le tableau suivant résume l'usage des simulations durant les expériences de concertation.

Commune	Usage de simulations	Remarques
Amiens	Oui, systématique pour chaque projet	Disposition prévue par la charte locale
Bayonne	oui	Modalités en débat entre ville et opérateurs
Bourges	non	
Boult	non	
La Bresse	non	
Lille Communauté Urbaine	Oui à Houplin-Ancoisne et Croix	Projets non aboutis malgré les simulations
Orléans	Oui si établissement sensible	
Pessac	Non, mais estimation si établissement sensible	
Tours	Oui si établissement sensible	

Les simulations ne font partie du DIM type tel que présenté dans le GROC édition 2007, cependant leur fourniture peut être prévue dans les chartes particulières .

On observera :

- un usage général des simulations par les grandes communes, limité à la propagation en air libre, donc sans prise en compte du bâti. Pour permettre aux élus et aux habitants de se repérer, le plan cadastral ou une photo aérienne est surimposé au lobe de propagation.
- l'usage n'est pas systématique pour chaque projet. Il est par contre exigé lorsque le projet implique un établissement particulier à moins de 100 m du projet d'antenne et dans ce cas seule l'estimation de champ dans l'établissement particulier est exigé (en pourcentage de la valeur limite réglementaire) . Un niveau

d'information moins complet consiste à fournir une estimation de champ lorsqu'il y a un établissement sensible,

- les modalités de présentation graphiques des simulations font débat entre communes et opérateurs, nul équilibre ne semble encore avoir été trouvé,
- la terminologie à employer selon les cas est variable, entre les termes de « modélisation de l'exposition », « estimation de l'exposition », et « simulation »
- enfin, la fourniture de simulations n'est pas une garantie d'acceptabilité des projets, comme le montrent les expériences d'Houplin-Ancoisne et Croix

Les retours d'information en provenance des réunions du MEDDE (notamment 28 juin 2012) avec les villes plébiscitent les simulations comme outil particulièrement utile, même avec la limitation due à la propagation en air libre.

5.2. L'analyse

Doit-on imposer des simulations dans le DIM, que celui-ci soit défini au travers du GROC ou objet de mesures réglementaires ?

L'imposer systématiquement serait à l'évidence excessif, étant donné les nombreux cas où les simulations ne sont pas réellement utiles. Il faut donc un certain discernement dans les situations où celles-ci sont à exiger : proximité d'établissements particuliers à moins de 100M , mais aussi présence de logements en vue directe, avec ouvertures, à faible distance.

Par ailleurs, en cas de champs dépassant une certaine valeur (points particulièrement exposés au dessus d'un niveau à définir), une précision supérieure au modèle de propagation en air libre serait nécessaire. Dans ces cas, l'exigence serait relevée, et une simulation prenant en compte le bâti serait fournie. Cette proposition devrait être discutée et spécifiée dans le cadre du groupe COPIC « technique », en prenant en compte les résultats des travaux sur le traitement des points atypiques.

Par ailleurs, il semble logique, dans ce type de situation, de ne pas débiter les travaux tant que cette simulation, certes plus délicate donc plus longue, ne serait pas fournie. La clarté des relations qu'impose une concertation réussie impose à l'évidence ce type de comportement.

Il faut observer que, si l'étude est bien conduite par les services d'ingénierie d'un opérateur, les cas de fourniture d'une simulation simple devraient être en nombre faible, et les cas de fourniture d'une simulation plus élaborée seraient quant à eux exceptionnels.

La fourniture de ces documents, dans les rares cas précités, ne représente ainsi pas une charge disproportionnée eu égard au soutien dont l'opérateur bénéficie en général de la part de la commune pour son projet.

Enfin, l'observation de la Ville de Bayonne concernant la présentation des résultats de simulation nous paraît devoir être reprise. Les ressources en ce domaine du MEDDE pourraient être mises à profit, et la DGPR pourrait demander une étude au CSTB ou au CETE de Lyon sur ce sujet. Une piste intéressante consisterait aussi à promouvoir une harmonisation entre opérateurs des représentations de simulations, par exemple sous l'égide d'un groupe de travail piloté par le réseau scientifique du MEDDE.

Egalement, la terminologie devrait être définie de façon précise, puisqu'il apparaît qu'elle recoupe selon les interlocuteurs des réalités différentes : simulations, estimations de champs, semblent désigner des concepts différents selon les interlocuteurs. Le Copic technique devrait clarifier ces termes, d'autant plus si des textes législatifs ou réglementaires viennent à les citer.

Recommandation 10 : Arrêter la terminologie à employer, définir dans le DIM les cas où une simulation simple est demandée, et ceux où une simulation plus élaborée est requise, et mettre à profit les compétences du réseau scientifique du MEDDE pour faire progresser la connaissance sur la présentation des simulations.

Conclusion

Ces expériences de concertation, bien que limitées en nombre, ont été largement positives, permettant de balayer une variété de pratiques et de besoins, et de soulever les questions principales posées par la concertation lors de l'implantation des antennes relai. Elles montrent qu'il est possible d'améliorer l'efficacité du nécessaire dialogue à cinq -opérateurs, communes, Etat, public, associations- au travers de quelques mesures législatives ou réglementaires simples qui doivent être complétées par des guides et des accords contractuels, passés au niveau national. Deux études devraient par ailleurs être lancées, l'une juridique concernant l'obligation de concertation, et l'autre technique concernant la présentation des indispensables simulations de champs. Ce dernier travail pourrait aussi être effectué par un groupe de travail entre opérateurs.



Bernard Flury-Hérard

Ingénieur Général des ponts, des eaux et des forêts

Jean-Alfred Bedel



Ingénieur Général
des ponts, des eaux
et des forêts

Guy Barrey



Inspecteur Général
de l'Administration
du Développement
Durable

Jean-Pierre Bourgoin



Ingénieur en Chef des
Travaux Publics de l'État

Annick Makala



Inspecteur Santé
et Sécurité au
Travail

Catherine Marcq



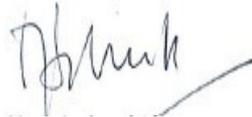
Conseillère
d'Administration de
l'Écologie, du
Développement et
de l'Aménagement
Durables

Philippe Rattier



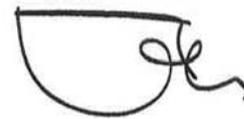
Ingénieur Général
des ponts, des eaux
et des forêts

Mireille Schmitt



Chargée de Mission
au Conseil Général
de l'Environnement
et du
Développement
Durable

Yannick Tomasi



Inspecteur de
l'Administration du
Développement
Durable

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

Direction Générale de la Prévention des Risques

Paris, le **17 MARS 2010**

Le directeur

La Directeur Général de la Prévention des Risques

à

Monsieur Claude Martinand
Vice-Président du Conseil général
de l'Environnement et du Développement durable

Dans le cadre des travaux opérationnels faisant suite à la table ronde « radiofréquences, santé, environnement », à l'occasion du COMOP chargé de l'organisation des expérimentations de réduction de l'exposition aux radiofréquences, et de l'expérimentation de nouvelles formes de concertation, le CGEDD a bien voulu apporter son concours à la réflexion que la DGPR a lancée en interne au ministère, et je l'en remercie.

Ces expérimentations débiteront prochainement, et se pose la question de l'évaluation de la concertation menée dans ces deux cas. Je souhaiterais, en accord avec le Président du COMOP, le député François Brottes, confier au CGEDD la tâche d'évaluer ces 29 expérimentations (→ la liste annexée répertorie les 29 sites).

Ces évaluations devront être réalisées à partir d'un cadre commun et d'une grille d'analyse dont les principes seront approuvés par le COMOP. En première approche, l'analyse tiendra compte des éléments suivants :

- Evaluation de la qualité de la documentation remise aux administrés, des moyens multimédia (Internet) mis en oeuvre
- Evaluation de la qualité et des résultats des réunions publiques ou restreintes organisées par la commune ou les services déconcentrés de l'Etat. Leur nombre ne devrait guère excéder 5 à 10 par site d'expérimentation.
- Prise en compte des bilans éventuels effectués par les parties prenantes administratives, notamment services de la commune ou de l'EPCI, services déconcentrés de l'Etat, commissaire enquêteur éventuel, ainsi que les organismes intervenant : ANFR, CSTB, INERIS, CETE Lyon.

Les rapporteurs pourront donner leur appréciation personnelle sur ces concertations, à la lumière de leur expérimentation, et toute autre observation connexe qui leur semblerait utile.

Chaque site d'expérimentation devra faire l'objet de son propre rapport. En ce qui concerne les 17 sites concernés par la réduction de l'exposition, les rapports ne devront pas aborder les aspects techniques, puisque l'évaluation de ceux-ci sera prévue par le groupe technique sous l'égide de l'ANFR. En revanche, des réunions publiques de concertation visant à partager la démarche et les résultats seront organisées dans ces communes. C'est sur l'évaluation de cette concertation que portera le rapport du CGEDD dans ces communes.

A l'issue de la remise de ces rapports, une synthèse sera réalisée, à destination du COMOP, qui essayera de mettre en évidence les points forts et faibles de ces expérimentations.

Les dates des expérimentations seront fixées, pour chaque site, par les communes ou communautés pilotes en consultant la préfecture et le COMOP. La préfecture et la DGPR informeront le CGEDD des dates retenues. Le rapport du CGEDD, pour un site donné, devra être remis au plus tard un mois après la fin de l'expérimentation sur ce site. A titre indicatif, il est prévu que ces expérimentations s'arrêtent à la fin septembre.

Je me charge de tenir les communes, les représentants de l'Etat et de façon générale les membres du comité opérationnel informés de la mission qui vous est confiée.

**Pour le ministre et par délégation,
le directeur général de la prévention des risques,
délégué aux risques majeurs**

Laurent MICHEL

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
M. Amar	Joël	FFT	Représentant au GT Concertation	
Gabay	Catherine	Free	Représentant au GT Concertation	
Le Calvez	Janine	Priartem	Association	
Cambou	Josée	France Nature Environnement	Association	
Bidois	Catherine	CLCV	Association	
Picard	Véronique	AMF	Association	
Bonnefoy	Nelly	Mairie d'Orléans	Directrice de la vie des Quartiers	10/04/13
Barruel	Béatrice	Mairie d'Orléans	Maire Adjoint en charge du DD	10/04/13
Toutes ces personnes ont été rencontrées lors des réunions du groupe de travail concertation				

3. Liste des outils d'information et de concertation établie par la GT « Concertation »

En rouge : éléments n'ayant pas fait consensus au sein du GT « Concertation »

A – Outils d'information générale

1 – Plaque d'information générale sur la téléphonie mobile et les antennes relais

2 – Cahier (s) d'acteur

3 – Site internet communal

4 – **Exposition générale sur la téléphonie mobile**

5 – Exposition de l'opérateur sur son projet d'antenne-relais

6 – Réunion publique sur la téléphonie mobile

7 – **Réunion publique sur un projet d'antenne relais spécifique**

8 – N° Inéris destiné aux élus

9 – Affichage et publicité (autre que réglementaire)

10 – Relation presse

11 – **Bulletin municipal**

12 – **Permanence (s) en mairie**

13 – Mesures consultables sur le site internet communal autres que celles des laboratoires

accrédités COFRAC

B – Outils d'information vers un public ciblé

14 – Information pour les maires

15 – **Information des riverains**

16 - Réunion de proximité

17 – Visite de sites (non retenu)

18 – Campagne d'information (non retenu)

C- Outils de concertation

19 – Commissions ou groupe de travail (non retenu)

20 –Modèle de charte (non retenu)

21 – Médiation – ICD

22 – Mémo sur la concertation

23 – Accès à un référent expert et indépendant

24 – Garant

4. Contenu du dossier d'information

selon le GROC en vigueur

et éléments rajoutés par le rapport « Brottes »

- adresse du contact technique de l'opérateur
- indication du type d'autorisation requise : déclaration préalable, autorisation au titre du code de l'urbanisme et du code de l'environnement
- indication des ouvrants les plus proches
- adresse et coordonnées géographiques
- plan de situation et plan de localisation précise de l'antenne relais
- avant-projet: plan de masse et plan d'élévation
- caractéristiques d'ingénierie: nombre d'antenne-relais, hauteur/sol, azimut(s), gammes de fréquences, puissance d'émission et tilts
- conformité de l'installation avec la circulaire du 16 octobre 2001
- existence ou non d'un périmètre balisé accessible au public
- engagement de l'opérateur sur le respect des limites d'exposition en vigueur
- liste de divers établissements (crèches, écoles, ...) situés à moins de 100m
- intégration paysagère: vues avant construction et photomontage
- état des connaissances scientifiques et de la réglementation
- les phases de déploiement d'une nouvelle antenne relais

Eléments rajoutés par le rapport « Brottes » au Dossier d'information technique existant spécifié par le GROC

- une note de synthèse en langage non technique
- indication des ouvrants les plus proches
- un calendrier indicatif
- l'état des connaissances scientifiques et réglementaires (fiches de l'Etat) non spécifiques à un projet
- fiche de l'Etat sur les obligations réglementaires des opérateurs à l'égard de l'Etat et des utilisateurs de leurs services
- une explication sur la motivation du projet
- les modalités d'information du maire sur la décision de réalisation des travaux d'implantation et sur la date de ces travaux (le maire doit impérativement être informé de la décision dès qu'elle est prise)

5. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
Tilt	Inclinaison d'une antenne-relai
MHz	Méga Herz, unité de fréquence radio électrique
V/m	Volts par mètre, unité de champ électrique
DIM	Dossier d'Information Mairie
AMF	Association des Maires de France
FT, BYT, SFR, Free	Opérateurs de radiotéléphonie mobile , France Télécom, Bouygues Télécom, Société Française de Radiotéléphone
GROC	Guide des Relations Opérateurs Communes
ICD, ICC	Instance Communale/Départementale de Concertation

6. Liste des recommandations

Recommandation 1: D'éventuelles futures dispositions législatives et/ou réglementaires concernant la concertation préalable aux opérations relatives aux antennes relais devraient permettre aux communes d'insérer cette concertation dans leur dispositif local propre de concertation. Il en va de même d'éventuelles dispositions contractuelles librement négociées entre partenaires concernés.....[10](#)

Recommandation 2: Les éventuelles dispositions adoptées pour l'amélioration de la concertation devraient permettre une certaine uniformisation des pratiques et éviter de favoriser la mise en place de stratégies locales implicites de filtrage des projets reposant sur des valeurs de champs, ou la mise en place de zones d'exclusion d'antennes.....[13](#)

Recommandation 3: Adopter dès à présent des mesures claires concernant l'information du public, et préconiser des dispositions prudentes concernant les modalités de participation du public, dans l'attente de l'adoption des ordonnances.....[14](#)

Recommandation 4: Afin d'éviter la multiplication de chartes hétérogènes, les éventuelles mesures législatives, et la refonte du GROC/, devraient être conduits en offrant une variété d'options qui permettraient de s'adapter aux souhaits des collectivités territoriales, dans le respect du principe de libre administration des CT.....[17](#)

Recommandation 5 Si un encadrement législatif et réglementaire de la concertation devait voir le jour, le contenu du dossier devrait être défini sur la base des dossiers rénovés et des éléments du rapport Brottes,. L'obligation pourrait dans un premier temps ne concerner que la fourniture du dossier, avec délai de garde par rapport à l'installation. Des accords contractuels éventuels devraient suivre les mêmes règles, notamment prévoir ou non la fourniture d'un avis sur le DIM rénové sans que cela engage la commune.....[22](#)

Recommandation 6: Les futures dispositions législatives éventuelles devront rendre l'information des occupants obligatoire préalablement à l'installation.....[24](#)

Recommandation 7: En cas de dispositions législatives ou réglementaires futures :
- étudier les formes de concertation autres que la réunion publique, et à même de satisfaire la nécessité d'une concertation

- un document de bonnes pratiques de la réunion publique serait un outil utile aux communes
- la présence de l'Etat, pour souhaitable qu'elle puisse paraître, devrait ne pas être rendue obligatoire
- la nécessité juridique d'une participation du public, au processus des décisions ayant une incidence directe et significative sur l'environnement, devra être étudiée vis-à-vis de l'implantation des antennes relais.27

Recommandation 8 : Favoriser la réalisation d'un guide tripartite communes-opérateurs- associations sur les structures de concertation communales, intégrant le besoin particulier des petites communes et le promouvoir auprès des communes via les préfetures.....31

Recommandation 9 : Exploiter les résultats de l' enquête auprès de toutes les préfetures pour analyser les raisons du peu de résultats des ICD, puis relancer les ICD en tirant les enseignements de l'enquête.....31

Recommandation 10 : Arrêter la terminologie à employer, définir dans le DIM les cas où une simulation simple est demandée, et ceux où une simulation plus élaborée est requise, et mettre à profit les compétences du réseau scientifique du MEDDE pour faire progresser la connaissance sur la présentation des simulations.

Annexe 7

La Charte de la concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

PREAMBULE

Sur tous les projets qui touchent à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à l'équipement des collectivités, à la préservation de l'environnement, la concertation est devenue nécessaire. Le besoin de concertation est un phénomène de société. La concertation constitue un enrichissement de la démocratie représentative par une démocratie plus participative et induit un changement des mentalités et des comportements. Ce changement de comportement découle également d'une prise de conscience des pouvoirs publics et des maîtres d'ouvrage. La concertation, proposée par la présente charte, doit permettre d'améliorer significativement la participation du public à la conception des projets, y compris lorsque celle-ci est déjà prescrite par des dispositions législatives et réglementaires. Ainsi, avant même la mise en oeuvre des obligations réglementaires, le champ demeure libre pour initier une concertation qui procède d'une volonté délibérée des divers partenaires. La présente charte vise à exposer des règles simples pour réussir la concertation.

Les principes et recommandations énoncés ci-après ne sauraient se substituer au respect des procédures existantes et, notamment, à l'enquête publique régie par la loi du 12 juillet 1983, mais visent à en faciliter la mise en oeuvre.

La charte de la concertation a pour objectif :

1. de promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat ;
2. d'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés ;
3. de fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement.

LES SIGNATAIRES DE LA PRESENTE CHARTE S'ENGAGENT A EN RESPECTER LES PRINCIPES DANS UN ESPRIT D'OUVERTURE ET D'ECOUTE

Article 1 : LA CONCERTATION COMMENCE A L'AMONT DU PROJET

La démarche de concertation doit commencer lorsqu'un projet est envisagé, sans qu'une décision formalisée soit nécessaire. Si un projet s'inscrit dans une logique d'ensemble, définie dans un schéma, un plan ou un programme, ce document doit également faire l'objet d'une concertation. Toutefois, cette dernière ne saurait limiter la concertation menée autour d'un projet ultérieur à un simple examen de ses modalités d'exécution.

Article 2 : LA CONCERTATION EST AUSSI LARGE QUE POSSIBLE

La concertation doit associer tous ceux qui veulent y participer, notamment élus, associations et particuliers...

Elle ne se limite pas à la population riveraine du projet, mais s'étend à l'ensemble des populations concernées par ses impacts. Elle doit être menée de façon à susciter la participation la plus active possible.

Article 3 : LA CONCERTATION EST MISE EN OEUVRE PAR LES POUVOIRS PUBLICS

La mise en oeuvre de la concertation procède d'une volonté politique. Il incombe donc aux pouvoirs publics (élus, administrations) de veiller à sa mise en oeuvre. Lorsque le maître d'ouvrage n'est pas une autorité publique, il lui faut alors tenir l'autorité compétente informée de son projet et définir avec celle-ci les modalités de la concertation.

Article 4 : LA CONCERTATION EXIGE LA TRANSPARENCE

Toutes les informations doivent être données aux partenaires de la concertation. Elles portent sur l'opportunité du projet, les options envisagées, les choix techniques et les sites susceptibles d'être concernés. Il convient d'indiquer, dès le début de la concertation, les étapes du processus décisionnel afin que le public sache à quel moment et par qui les décisions sont prises. L'information est complète, accessible aux non spécialistes, permanente et contradictoire. Des possibilités d'expression sont mises à disposition des intéressés et, notamment, des associations. Il faut également que les documents qui ne font pas l'objet d'une large diffusion soient mis à disposition pour permettre une consultation et une utilisation efficace par les intéressés.

Article 5 : LA CONCERTATION FAVORISE LA PARTICIPATION

La concertation a, notamment, pour objet :

- de favoriser le débat ;
- d'échanger les arguments et de rapprocher les points de vue ;
- de favoriser la cohésion sociale ;
- d'améliorer les projets ou de faire émerger de nouvelles propositions.

Le maître d'ouvrage énonce, tout d'abord, les alternatives et les variantes qu'il a lui-même étudiées et les raisons pour lesquelles il a rejeté certaines d'entre elles. Le maître d'ouvrage réserve un accueil favorable aux demandes d'études complémentaires, dès lors qu'elles posent des questions pertinentes et s'engage, le cas échéant, à procéder à l'étude des solutions alternatives et des variantes.

Article 6 : LA CONCERTATION S'ORGANISE AUTOUR DE TEMPS FORTS

La concertation est un processus qui se poursuit jusqu'à la réalisation effective du projet et même au delà si nécessaire. Il est souhaitable que les partenaires de la concertation se mettent d'accord sur un cheminement, marqué par des étapes ou des temps forts, chacun donnant lieu à un rapport intermédiaire.

1ère phase : examen de l'opportunité du projet

- contexte global, enjeux socio-économiques ;
- options envisagées, choix technologiques, techniques, économiques ;
- conséquences prévisibles de l'opération sur l'environnement, sur l'économie et sur le mode de vie ;
- bilan coût-avantage.

2ème phase : définition du projet

- examen des variantes ;
- demandes d'études complémentaires ;
- recherche d'éventuelles mesures compensatoires et de garanties de fonctionnement.

3ème phase : réalisation du projet

- mise au point du projet ;
- suivi de la réalisation ;
- suivi des engagements du maître d'ouvrage.

Article 7 : LA CONCERTATION NECESSITE SOUVENT LA PRESENCE D'UN GARANT

Lorsque la présence d'un garant de la concertation se révèle opportune, sa désignation procède d'un consensus aussi large que possible. Le garant de la concertation est impartial et ne prend

pas parti sur le fond du dossier. Il est désigné parmi des personnalités possédant des qualités intrinsèques : sens de l'intérêt général, éthique de l'indépendance, aptitude à la communication et à l'écoute. Il suit toutes les phases de la concertation et veille à la rédaction des rapports intermédiaires. Il rédige sa propre évaluation sur la manière dont la concertation a été menée.

Article 8 : LA CONCERTATION EST FINANCEE PAR LE MAITRE D'OUVRAGE

Ce coût comprend l'éventuelle indemnisation du garant. Il inclut également les frais engendrés par la mise à disposition des études, l'organisation de réunions publiques, l'information, le financement d'éventuelles contre-expertises ou d'études de variantes.

Article 9 : LA CONCERTATION FAIT L'OBJET DE BILANS

Le rapport intermédiaire établi par le maître d'ouvrage à l'issue de la phase de définition du projet et, le cas échéant, l'évaluation de la concertation établie par le garant constituent le bilan de la concertation. Ce bilan est joint au dossier d'enquête publique, lorsqu'une telle enquête est prescrite. A l'issue de la phase de réalisation du projet, le maître d'ouvrage établit un bilan définitif, qui fait l'objet d'une large diffusion.

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73



n° 007235-02

décembre 2012

Evaluation des expériences de nouvelles formes
de concertation et d'information locale
dans le cadre de l'implantation des antennes relais
de téléphonie mobile

Ville d'Amiens



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 007235-02

**Evaluation des expériences de nouvelles formes
de concertation pour l'implantation des antennes
relais de téléphonie mobile à la Ville d'Amiens**

établi par

Annick MAKALA

Inspecteur santé et sécurité au travail

Décembre 2012

Sommaire

Résumé.....	2
Introduction.....	4
Les collectivités territoriales parties prenantes aux expérimentations.....	4
Les résultats du travail du groupe « Concertation ».....	4
1. La situation de la collectivité au regard des implantations d'antennes relais	6
1.1. Présentation de la Commune.....	6
1.2. Le contexte général de l'implantation d'antennes relais.....	6
1.3. Le contexte particulier du projet servant à l'expérience de concertation.....	7
2. Les outils testés par la collectivité	8
2.1. Le choix des outils par la commune	8
2.2. La charte d'engagement avec les opérateurs.....	8
2.3. Le site internet de la municipalité.....	9
2.4. Réunions publiques.....	9
2.5. La commission de concertation communale.....	10
3. L'évaluation des outils testés.....	12
3.1. Le bilan général tiré par la collectivité.....	12
3.2. Le bilan des associations locales	14
3.3. Le bilan des opérateurs	15
3.4. Évaluation de la charte.....	16
3.5. Évaluation du site internet de la municipalité.....	16
3.6. Évaluation du débat public.....	17
Conclusion.....	18
Annexes.....	20
1. Lettre de mission	21
2. Liste des personnes rencontrées.....	23
3. Charte d'engagement avec les opérateurs.....	24
4. Exposition réalisée par la ville d'Amiens.....	31
5. Plaquette réalisée par la ville d'Amiens.....	43

Résumé

Dans le cadre des travaux opérationnels faisant suite à la table ronde « radio fréquences, santé, environnement, à l'occasion du COMOP chargé de l'organisation des expérimentations de réduction de l'exposition en radio fréquences, et de l'expérimentation de nouvelles formes de concertation, 9 villes ont été sélectionnées pour tester de nouvelles formes de concertation préalables à l'implantation de nouvelles antennes relais. Le CGEDD s'est vu confier en mars 2010 par le ministre, en accord avec le COMOP la tâche d'observer et d'évaluer les actions de concertations engagées sur les sites retenus.

La MIGT1 fut chargée de l'observation et de l'évaluation des initiatives engagées d'une part par la commune d'Amiens, objet du présent rapport et par la communauté urbaine de Lille Métropole, qui fait l'objet d'un autre rapport, d'autre part.

La Ville d'Amiens

S'étant portée candidate pour la réduction de l'exposition en radio fréquences, la ville d'Amiens fut finalement retenue pour l'expérimentation des nouvelles formes de concertation préalable à l'installation d'antennes relais.

En l'absence de situations conflictuelles avec les habitants sur ce sujet, la Ville a décidé de s'investir dans l'amélioration de la concertation avec les opérateurs et dans une démarche d'éducation directe auprès des citoyens.

La démarche a été conduite sous l'impulsion de Guillaume BONNET, adjoint au maire délégué à la santé.

La ville est très satisfaite de sa participation à cette expérimentation qui lui a permis de sortir de son isolement et d'obtenir satisfaction auprès des opérateurs sur de nouvelles exigences relatives à l'instruction des projets d'implantation. Les engagements des opérateurs ont fait l'objet de la signature en 2011 d'un avenant à la charte établie en 2005.

La Ville n'a pas souhaité la participation des associations dans la démarche expérimentale non seulement parce que les opérateurs étaient réticents mais également parce que leur contribution ne s'imposait pas de son point de vue.

Par la création d'une rubrique « implantation des antennes relais » intégrée au site de la collectivité Amiens.fr, la Ville a fait le choix d'une « concertation directe » avec les habitants. Les internautes ont la possibilité d'accéder au déroulement complet de la procédure d'implantation de chaque opérateur et d'émettre un avis sur les projets. Force est de constater cependant que le nombre d'avis émis par les habitants via cet outil s'élève à 0, ce qui traduit sans doute le peu d'oppositions.

La Ville n'est pas favorable à la mise en place de débats publics préalables à l'implantation d'une antenne relais en raison des divergences au sein de la communauté scientifique reprises dans les médias, et en raison de l'absence d'une position claire de l'État au niveau de l'impact sanitaire.

La ville craint que le déploiement de ces débats publics systématiques soient également « une preuve » pour le citoyen que l'antenne relais peut être facteur de risques pour la santé. Elle ne souhaite pas dans ces conditions se retrouver en situation de « médiateur ».

La Ville fait observer que ces débats publics qui s'inscrivent davantage dans une démarche d'information que de concertation, génèrent non seulement un investissement financier mais également un investissement personnel des élus qui risquent d'altérer leur image.

La proposition faite par les chefs des services santé publique et patrimoine immobilier d'instaurer une commission de concertation communale sur les antennes relais a été rejetée en octobre 2012 par les élus en charge du dossier. Cette décision négative s'inscrit dans un paysage politique compliqué où de nombreuses réunions publiques peuvent se dérouler dans un climat tendu. La position des élus est de pas envenimer une thématique qui à ce jour ne pose pas problème à Amiens.

La prochaine étape de la Ville, au-delà des avis urbanistiques, environnementaux et de santé rendus lors des instructions est d'intégrer le paramètre de « l'acceptabilité sociale » lors des instructions.

A l'image de l'Architecte des Bâtiments de France qui impose ses propres critères d'exclusion d'une antenne relais, la Ville d'Amiens plaide pour la mise en place d'un grand débat public avec les citoyens sur la définition collective des zones à écarter de toute implantation d'antennes relais.

Introduction

Ce rapport fait partie d'un ensemble de rapports établis par les Missions d'Inspection Générale Territoriale du CGEDD, et destinés à permettre l'évaluation des expériences de nouvelles formes de concertation préalables à l'implantation d'antennes relais.

Les collectivités territoriales parties prenantes aux expérimentations

En décembre 2010, le COMOP radiofréquences, dirigé par le député de l'Isère François Brottes, a procédé à un appel à candidatures afin de sélectionner deux groupes de collectivités territoriales.

Un groupe avait pour objectif de tester les possibilités de réduction de l'exposition des populations aux radiofréquences, tandis que l'autre groupe avait en charge le test de nouvelles formes de concertation préalablement à l'implantation d'une antenne relais.

Cet appel à candidatures a rencontré un vif succès auprès des communes, puisque (NN) collectivités se sont portées candidates.

A l'issue d'un processus de sélection effectué par le COMOP, une liste de 12 collectivités, représentant la diversité des situations de celles-ci, a été arrêtée pour procéder aux expériences de concertation. Il est cependant apparu que deux d'entre elles n'avaient pas d'antenne relais, et qu'une troisième avait un contentieux juridique avec un opérateur. La liste finale s'est donc établie comme suit, avec 9 collectivités :

- Amiens (Somme)
- Bayonne (Pyrénées Atlantiques)
- Bourges (Cher)
- Boult (Haute Saône)
- La Bresse (Vosges)
- Lille Communauté Urbaine (Nord)
- Orléans (Loiret)
- Pessac (Gironde)
- Tours (Indre et Loire)

Les résultats du travail du groupe « Concertation »

A l'issue de cette sélection, il convenait de définir ce qui serait testé dans les collectivités sélectionnées.

A cette fin, un groupe de travail a été constitué, sous la direction de la Compagnie nationale des Commissaires enquêteurs, et rassemblant les parties prenantes, opérateurs,

associations, AMF et administrations d'État. Le groupe a travaillé de mai 2010 à juin 2011, et a produit une liste d'outils pouvant être testé dans les collectivités candidates. Cette liste figure en annexe du présent rapport.

Le groupe a notamment convenu de ne pas imposer d'outils de concertation aux collectivités. Il a en effet semblé préférable que les collectivités sélectionnent elles-mêmes les outils qui leur semblaient les plus prometteurs, et qu'elles souhaitent tester.

Dans ce cadre, le présent rapport a ainsi pour objet d'évaluer les expériences des outils testés par **la ville d'Amiens**.

Les éléments contenus dans ce rapport seront repris et analysés comparativement avec les éléments identiques issus des autres expériences de concertation, le tout formant ainsi un rapport de synthèse des expériences de concertation.

1. La situation de la collectivité au regard des implantations d'antennes relais

Afin d'évaluer avec pertinence les expériences conduites par la collectivité locale, il importe de disposer d'une bonne description de celle-ci et de replacer ses actions de dans le cadre général des implantations récentes d'antennes relais sur son territoire.

1.1. Présentation de la Commune

Amiens est la préfecture de la région de Picardie et également la préfecture de la Somme, un des 3 départements avec l'Aisne et l'Oise de cette région..

La commune s'étend sur 49,5 km². Ville la plus peuplée de la région Picarde, Amiens était en 2008 la vingt-huitième ville la plus peuplée de France avec près de 135 000 habitants. Son aire urbaine compte 270 867 habitants ce qui la place au 32^{ème} rang en France.

Amiens doit une partie de sa renommée à sa cathédrale gothique, la plus vaste de France (2 fois plus vaste que Notre Dame de Paris) et édifice la plus élevée de la ville (112 mètres). Elle accueille de nombreux visiteurs étrangers.

En matière d'urbanisme, le centre-ville est principalement composé de vieilles demeures réhabilitées constituant le quartier St Leu situé au pied de la cathédrale et parcouru par des canaux. Comme pour le quartier St Leu, le quartier populaire St Maurice, est également doté de maisons de villes.

À part les bâtiments publics, quelques constructions d'après guerres et la célèbre tour PERRET de 100 mètres de haut, le centre-ville dispose de peu de bâtiments de grande hauteur.

A l'extérieur et autour du centre-ville d'Amiens apparaissent les grandes barres HLM, notamment dans le quartier nord qui fut le théâtre d'événements violents en 1994, 1999, 2000, 2006, 2008. Les dernières émeutes remontent à août 2012. Le coût de ces derniers vandalismes est estimé entre 4 et 6 millions d'euros.

Un programme de réaménagement urbain a été entrepris avec l'objectif de détruire des barres HLM en faveur d'habitations moins hautes et d'espaces moins confinés.

Le taux de chômage est de 20%.

Le maire de la ville d' Amiens est depuis 2008 Gilles DEMAILLY (PS) qui a succédé à Gilles DE ROBIEN maire (UDF).

1.2. Le contexte général de l'implantation d'antennes relais

La Ville d'Amiens a décidé de développer auprès des opérateurs des exigences à la hauteur des enjeux de santé publique et de l'acceptabilité sociale en s'investissant le plus en amont possible dans la procédure d'instruction des projets d'implantations des antennes relais en s'appuyant sur les jurisprudences en matière d'urbanisme.

Dans son jugement du 18 novembre 2008, le tribunal administratif d'Amiens a considéré que le règlement du PLU peut, pour des motifs d'urbanisme, contenir une interdiction d'implantation d'antennes relais. Cette prohibition n'est légale que si elle est justifiée par le rapport de présentation. Le principe de précaution pour raison sanitaire n'est pas le motif retenu par le tribunal administratif d'Amiens.

En 2008, le Conseil d'État a accepté d'apprécier l'application du principe de précaution aux décisions d'urbanisme en matière d'antennes relais. L'application du principe de précaution accédant au rang constitutionnel a vocation à irriguer l'ensemble du droit national, droit de l'urbanisme inclus.

Le pouvoir du Maire peut selon les textes intervenir en matière d'antennes relais soit par la voie du droit de l'urbanisme, soit en utilisant ses pouvoirs de police.

Le péril imminent étant exclu dans l'application du principe de précaution, il reste au maire la possibilité d'intervenir en matière d'urbanisme.

1.3. Le contexte particulier du projet servant à l'expérience de concertation

La proposition initiale de la Ville d'Amiens était de travailler sur la diminution d'émission. Elle fut retenue sur l'expérimentation de nouvelles procédures de concertation et d'information locale pour accompagner les projets d'implantation d'antennes relais

En l'absence d'associations militantes et de tensions entre habitants et opérateurs, la ville d'Amiens n'a pas jugé utile de s'engager dans l'organisation de débats publics préalables à l'implantation d'antennes relais. Elle a décidé d'opter en priorité pour une amélioration de la concertation avec les opérateurs en s'inspirant de des jurisprudences ci-dessus en matière d'urbanisme pour renforcer ses exigences en matière d'autorisation d'implantation d'antennes relais.

Force est de constater qu'à la suite de la signature de la charte des stations de base de téléphonie mobile avec les opérateurs, la collectivité n'a eu de cesse

- d'augmenter le niveau d'exigence auprès des opérateurs ;
- de s'investir dans une mission d'information et d'éducation directe auprès des habitants sur l'état de la connaissance et sur les dispositions qu'elle a prise pour préserver tant leur santé que leur cadre de vie ;
- de développer la transparence en associant les internautes à la procédure de concertation qu'elle a établie avec les opérateurs.

2. Les outils testés par la collectivité

2.1. Le choix des outils par la commune

- Signature officielle en 2011 d'un avenant à la charte d'engagement établie en 2005 avec les opérateurs (annexe 3) ;
- Création d'un site internet d'information et de consultation des habitants sur les projets d'implantation des antennes relais ;
- Réalisation d'une conférence sur les antennes relais dans le cadre de son cycle de conférences « les rencontres santé » ;
- Interventions pédagogiques du responsable du service « santé » de la municipalité dans les réunions de quartiers sur le thème des ondes électromagnétiques ;
- Réalisation d'une plaquette intitulée « santé environnement téléphonie mobile: information, concertation, transparence »(annexe 4).et d'une exposition intitulée « le téléphone mobile, avec modération » (annexe 5).

2.2. La charte d'engagement avec les opérateurs

La ville d'AMIENS s'affiche comme une « ville exigeante » qui va au-delà de la réglementation actuelle pour protéger ses habitants, tant au point de vue de la santé publique que de l'urbanisme et du patrimoine.

Le 19 septembre 2011, le Maire d'Amiens, Gilles DEMAILLY a signé avec les opérateurs (BOUYGUES, FREE, ORANGE, SFR) l'avenant à la charte des stations de base de téléphonie mobile (annexe 3). Par cet avenant, les opérateurs se sont engagés à aller plus loin que les informations classiques données sur leurs projets d'installation d'antennes en vue d'obtenir l'avis favorable de la ville avant toute installation.

La Ville se félicite d'avoir obtenu des opérateurs la transmission systématique pour chaque projet d'une modélisation cartographique des simulations des niveaux d'émission.

L'avenant intègre des précisions sur les informations techniques à fournir par l'opérateur, sur le renforcement systématique des contrôles de champs électromagnétiques sur le niveau d'information des occupants de bâtiments accueillant des infrastructures de téléphonie mobile et sur les plans de déploiement des installations.

Sur la base de la transmission d'un dossier « complet », le service urbanisme se donne **deux mois pour formuler son avis sur le projet d'implantation**. Les opérateurs en contrepartie s'engagent à attendre un avis favorable avant de déposer des demandes d'autorisation administratives pour travaux ou commencer les travaux.

En cas d'avis défavorable, les services de la ville et l'opérateur se rencontrent pour convenir de possibles modifications orientant le projet vers l'avis favorable.

Les opérateurs s'engagent par ailleurs à fournir par écrit toute mise en fonctionnement d'antenne nouvellement installée ou modifiée dans le mois suivant la mise en fonctionnement.

Pour toute antenne nouvellement installée ou modifiée, des mesures de champs électromagnétiques sur le site doivent être réalisées dans les six mois.

La ville et les opérateurs s'engagent à s'alerter mutuellement des requêtes et des courriers qu'ils reçoivent des riverains ou de leurs représentants.

Les opérateurs s'engagent à se mettre à disposition des propriétaires afin d'informer les locataires d'immeubles qui accueilleraient des infrastructures de téléphonie mobile.

2.3. Le site internet de la municipalité

La ville d'Amiens a souhaité à travers l'installation de cette rubrique dans le domaine « Maison Prévention Santé » promouvoir « la transparence » en mettant en ligne :

- toutes les données existantes (Plaquettes, charte, mesures cartographiques, esquisse d'une veille réglementaire et sanitaire). Cette rubrique réactualisée en temps réel est particulièrement compréhensible pour tout public ;
- les procédures préalables à l'implantation d'antennes relais. L'objectif de cette rubrique est de mettre à disposition des habitants le plus en amont possible le dossier (téléchargeable) en cours d'instruction jusqu'à l'implantation effective d'une antenne relais en passant par les avis rendus (qu'ils soient positifs ou négatifs).

Concrètement, les internautes ont accès au dossier déposé par l'opérateur relatif aux projets et aux installations, à l'avis rendu par la Ville, aux observations émises, à la cartographie des implantations ainsi qu'à la réponse aux questions posées pendant la période d'instruction.

Le site offre également la possibilité à chaque citoyen de s'exprimer sur les projets déposés par les opérateurs. Chaque habitant peut faire connaître ses observations, poser des questions et donner son avis. Il peut le faire soit directement auprès de l'opérateur concerné, pour le volet technique du projet ou auprès des services concernés de la mairie (service patrimoine immobilier et service de santé publique).

Si l'ensemble des dossiers de demande d'implantation sont disponibles au niveau de la rubrique intégrée au site de la collectivité, ils sont également disponibles en version papier dans l'ensemble des mairies de proximité.

2.4. Réunions publiques

La ville d'Amiens n'a pas organisé, à proprement dit, de « débats publics. »

Dans le cadre de son cycle de conférences « les rencontres Santé » dont l'accès est libre, elle a programmé en 2011 une conférence sur les antennes relais. La conférence qui a réuni environ une trentaine de participants, fut essentiellement animée par des agents de la Mairie (le responsable du service santé publique et le responsable du service environnement) en présence des élus concernés et des opérateurs. Cette conférence a permis d'évoquer la démarche initiée par la Ville, de présenter la cartographie des implantations et la dernière campagne de mesures.

Cette conférence fait suite à une précédente conférence organisée en 2010 sur le thème des ondes électromagnétiques, animée par le Professeur André AURANGO, chef du service de

médecine nucléaire à l'hôpital de la Pitié Salpêtrière à Paris, membre de l'Académie de Médecine. Cette conférence a réuni plus de 210 personnes.

Dans le cadre des réunions régulières des comités de quartiers animées par l'élu, le chef du service santé publique intervient « à titre préventif » sur les ondes électromagnétiques et les antennes relais. Cette intervention ne s'inscrit pas dans le cadre d'un projet d'implantation mais dans le cadre d'une démarche éducative du citoyen en matière de santé publique.

Concrètement, à la demande du comité de quartier, le sujet sur les antennes relais est mis au programme et le chef du service de la Ville en charge de la santé intervient auprès des citoyens du quartier pour faire le point sur l'état de la connaissance et préciser la procédure mise en place par la Mairie (environ une trentaine d'habitants se déplacent).

Lors de ces réunions les plaquettes de l'État (reçue avec beaucoup de retard) et celles réalisées par la mairie ([annexe 4](#)) sont diffusées.

Le dosimètre est utilisé comme un outil de démonstration pédagogique pour éclairer les participants sur l'impact des téléphones portables. C'est la seule utilisation du dosimètre par la Ville. Le chef de service de la santé publique de la Ville fait observer qu'il manque de moyens humains pour aller faire des mesures chez les habitants.

Deux expositions complètent la panoplie des outils à vocation pédagogique. Un monde sans fil (Fondation santé et radiofréquences et ABRET) et le téléphone mobile, avec modération (service municipal de la santé). Elles accompagnent les diverses interventions de la municipalité et est mise à disposition des associations.

Observations

Lors de ces réunions d'information, l'État n'est pas présent. Il n'existe pas d'agent identifié au niveau de l'Agence Régionale de la Santé. Par ailleurs, la Ville n'insiste pas pour obtenir leur participation ainsi que celle des opérateurs. Le responsable du service santé de la Ville estime que « Plus on est nombreux à intervenir, plus on accorde d'importance au sujet, plus le citoyen pourrait s'interroger sur la pertinence du nombre , il est inutile de déclencher le plan ORSEC ».

Pour la municipalité, ces réunions, visent prioritairement l'éducation du citoyen. C'est une démarche purement préventive qui a pour objectif de désamorcer une éventuelle gestion lourde des conflits si ou quand l'implantation d'une antenne relais était proposée dans le quartier.

2.5. La commission de concertation communale

Le 12 octobre 2012, une réunion fut organisée en présence des adjoints au maire en charge de la santé et de la démocratie locale et de la conseillère déléguée auprès de l'adjointe à l'urbanisme à la demande des chefs de service « santé publique et patrimoine immobilier » pour acter un lieu d'échange sur les zones de recherche d'implantation.

Les élus ont conclu qu'il ne paraissait pas pertinent de souscrire à un sujet exposé à aucune tension (associations et habitants).

Observations

La directrice de la « mission démocratie locale et vie associative » n'a pas souhaité se joindre à l'expérimentation et n'a pas suivi la proposition de ses collègues lors de cette réunion.

Dans ce climat « compliqué », les chefs de service « santé publique et patrimoine immobilier » n'ont pas été suivis sur la possibilité pour les comités de quartiers d'exprimer un avis sur les implantations et sur les projets de déploiement des antennes relais. Le souhait des élus en charge du dossier est de ne pas leur accorder une place spécifique. Les comités de quartier sont identifiés comme des associations, d'autres structures sur les quartiers pouvant être associées à la démarche.

3. L'évaluation des outils testés

3.1. Le bilan général tiré par la collectivité

La Ville d'Amiens n'a pas d'associations militantes intervenant auprès de la population ou auprès des médias.

Le contexte étant serein, la municipalité s'est engagée dans la définition des conditions d'un développement durable de la concertation avec les opérateurs en s'appuyant principalement sur deux services « santé publique et patrimoine immobilier »..

Au regard de cette expérimentation et de la procédure qu'elle a élaboré pour l'instruction des dossiers jusqu'à l'autorisation, la Ville d'Amiens insiste sur tout l'intérêt (notamment en gain de temps) d'établir **un dossier unique d'instruction pour les opérateurs** avec un volet modélisation précisant systématiquement une cartographie avec une simulation des niveaux d'émission, l'opérateur FREE s'en approche.

La Ville s'est engagée auprès des opérateurs à ne pas communiquer au public les estimations de prédiction d'estimation. Elle a fait le choix d'un partenariat basé sur la confiance avec les opérateurs. Selon elle « il faut cependant que cette information soit contractualisée, et que cela puisse leur être opposé en cas de problèmes ».

La Ville constate qu'encore à ce jour et malgré les engagements formalisés dans la charte, elle n'est pas systématiquement informée par l'opérateur quand l'antenne est installée et quand elle est opérationnelle. La Ville fait observer que si elle est impliquée jusqu'à l'autorisation, il peut se passer deux ans avant que l'antenne soit installée.

La Ville a établi avec les opérateurs une rencontre tous les 6 mois qui doit permettre à chacun d'entre eux de présenter son plan de déploiement réactualisé. et de signaler les zones de recherche pour les futurs projets d'implantation (informations difficiles à obtenir). Elle a décidé que tout projet non identifié lors de ces rencontres semestrielles dans le plan de déploiement réactualisé sera rejeté.

Pour la Ville, les opérateurs doivent s'organiser entre eux tout en préservant « le secret de fabrication de leur zone de recherche ». Même s'ils sont sur le champ de la concurrence, ils doivent être en capacité de s'entendre afin de mieux être en phase avec les attentes de la population.

L'implantation de pylônes sur le patrimoine de la Ville a posé problème au sein des élus. La décision du bureau municipal fut négative. Des solutions doivent être trouvées avec les opérateurs sur le volet urbanistique.

Pour la Ville, un des points positifs de cette expérimentation fut de sortir les villes d'un isolement face à quatre opérateurs. Grâce à l'appui du ministère, la Ville s'est vu renforcée pour mener à bien ses négociations. Ainsi, l'obtention des estimations est devenue plus facile et n'est plus remise en cause.

Autre point fort de cette expérimentation fut la prise en compte par les opérateurs des attentes de la Ville d'Amiens pour gommer les disparités de traitement observées avec d'autres collectivités. En effet, Le leitmotiv « si telle commune a obtenu quelque-chose, pourquoi pas Amiens » a permis de légitimer un niveau d'exigence des engagements qui n'aurait pu être atteint sans l'adhésion à cette expérimentation.

Consciente d'avoir bénéficié d'un traitement particulier la Ville d' Amiens s'interroge sur les villes qui se trouvent actuellement dans une situation d'isolement qui les handicape pour justifier auprès des opérateurs un niveau d'exigence. La Ville d'Amiens fait observer que l'association des maires de France n'a pas été très présente sur le terrain de l'expérimentation.

La Ville fait part également de la situation actuelle qui n'oblige pas le bailleur public à informer le locataire de l'implantation d'une antenne relais. L'obligation d'une information en Conseil d'Administration où sont présentes les associations des locataires doit répondre aux attentes sur la concertation affirmée lors du Grenelle des Ondes. Le problème se pose également pour les petits bailleurs privés.

Dans le cadre de la procédure en matière d'urbanisme, la municipalité souhaiterait que le panneau de déclaration implanté dans le cadre de la procédure d'information des riverains soit réellement visible du domaine public et qu'il oblige l'opérateur à présenter une simulation de l'impact de l'antenne dans le paysage (photomontage) afin de rassurer les nombreux habitants soucieux d'une éventuelle dégradation de leur cadre de vie (pollution visuelle). Cette obligation auprès de l'opérateur doit concourir à rassurer non seulement les habitants mais également à désengorger des permanences dévoreuses de temps pour les agents de la ville...

Observations

L'expérimentation a permis à la municipalité d'obtenir des opérateurs leur engagement de procéder systématiquement à une estimation des champs électromagnétiques. Pour les opérateurs, c'est un traitement de faveur qu'il sera impossible de généraliser sur d'autres villes.

La prochaine étape pour la ville, au delà des avis urbanistiques, environnementaux et de santé rendus lors des instructions, sera d'intégrer le paramètre de « l'acceptabilité sociale » pour prévenir une dérive hostile possible de l'opinion publique à l'implantation d'une antenne relais.

En effet, la décision de la ville de ne pas engager de débat sur les zones de recherche s'appuie sur l'estimation insuffisante de la valeur ajoutée en termes de démocratie participative qu'apporte ou non le débat public.

« L'acceptabilité sociale » d'une implantation est un seuil de réactivité de la population environnante qu'il convient de ne pas dépasser , ce seuil ,selon la ville, est variable selon plusieurs paramètres

- Une sensibilité plus particulière de la population déjà exprimée sur le territoire ciblé.
- Le cadre avoisinant, c'est ce qui a conduit à la définition des « établissements dits sensibles ».
- Le nombre d'opérateurs déjà installés ainsi que de l'intégration paysagère des installations existantes.

3.2. Le bilan des associations locales

Les opérateurs ont exprimé auprès de la ville leur réticence à intégrer les associations dans l'accompagnement de l'expérimentation. Au regard de leur expérience du terrain, ils considèrent qu'il est inutile de les associer quand elles ne s'imposent pas dans le débat.

La Mairie a considéré que la ré-actualisation de la charte, l'élaboration des outils pédagogiques (expositions, plaquettes, site internet) ainsi que la sensibilisation des habitants ne nécessitait pas la contribution des associations. La Ville souhaite se positionner auprès des habitants comme l'interlocuteur privilégié de « l'intérêt général ».

La municipalité met à disposition des associations qui souhaitent organiser une réunion d'information sur la téléphonie mobile l'ensemble des outils pédagogiques dont elle dispose.

La responsable de PRIARTEM et coordinatrice nationale de PRIARTEM depuis le 1 décembre 2012, regrette l'absence de sollicitation de la ville. L'unique contact fut un email de la Ville lui signalant la signature de l'avenant à la charte.

L'avenant à la charte s'inscrit, selon elle, dans une démarche d'acceptabilité des projets des opérateurs par les habitants et en ce sens, le terme « concertation » est inacceptable pour des habitants privés de la possibilité d'un débat réellement contradictoire porté par les associations.

Conseillère régionale en Picardie, elle a pu prendre conscience du peu de formation sur la problématique des ondes magnétiques chez des élus amenés à prendre des décisions comme celle de voter un budget de 1 million et demi d'euros pour les travaux engagés par les opérateurs.

Un regard critique est également porté sur le site internet mis en place par la ville « Si le citoyen n'a pas l'outil, il ne peut pas accéder à l'information » Lorsqu'il a accès à l'outil, il n'a pas toutes les clefs pour décrypter l'information ».

Elle reconnaît que des ambiances anxiogènes peuvent, lors de débats publics, amener des citoyens à des comportements violents vis-à-vis des opérateurs mais fait observer que la plupart de ces débats publics réunissent des citoyens demandeurs d'un déplacement de l'antenne relais le plus loin possible de celui qui crie le plus fort. Dans cet esprit, la démarche soit disant participative a pour finalité de satisfaire des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général.

Elle fait observer que les associations ne sont pas invitées dans les commissions départementales. Cet oubli va à l'encontre de la « gouvernance » affichée dans le Grenelle de l'environnement qui garantit un partage de la connaissance sur des situations confrontées au « principe de précaution ».

Observations

Dans le cadre de la gouvernance affichée par le Grenelle de l'environnement, on peut s'interroger sur l'absence des ONG dans les instances de concertation, aux réunions de préparation de la charte jusqu'à sa signature officielle ainsi que dans les débats publics.

Un accompagnement des ONG dans l'élaboration de la charte, une formalisation dans la charte de leur rôle de suivi des engagements aurait « peut-être » suscité leur adhésion sur le bien fondé du partenariat établi entre la ville et les opérateurs en faveur du bien être des habitants.

La formalisation d'une évaluation annuelle de l'application de la charte, avec un regard éclairé et constructif des ONG, aurait pu instaurer une relation de confiance pour prévenir d'éventuelles situations de conflits qui, une fois installées, sont difficiles à gérer.

L'identification, dans le cadre de l'expérimentation, d'un représentant local de PRIARTEM est considérée par la Ville comme une résultante positive.

3.3. Le bilan des opérateurs

Les 4 opérateurs ont apprécié l'expérimentation avec la municipalité d'Amiens, ville exemplaire selon eux pour s'être investi dans la prévention et l'anticipation. L'esprit coopératif du chef de service de la santé publique a permis d'avancer de manière constructive pour éviter des situations de blocage.

Ils font part du gain de temps et d'efficacité induit par le fait d'avoir comme seul interlocuteur la municipalité pour l'instruction de leur dossier.

L'option de la ville d'Amiens de ne pas s'engager dans la mise en place de débat public et de n'avoir pas associé les ONG dans la démarche expérimentale est saluée par les 4 opérateurs au regard de leur « traumatisante » expérience dans d'autres villes.

Les opérateurs apprécient particulièrement la démarche de la municipalité de privilégier une concertation directe avec les habitants via l'outil internet, et la pédagogie dont font preuve les représentants de la Ville afin d'informer et d'éduquer les citoyens pour anticiper sur de possibles embrasements.

La mise en place de permanence par la Ville ou par l'opérateur est une initiative à maintenir et à développer car cela permet d'intervenir immédiatement et au plus vite auprès d'un citoyen désireux d'être rassuré et éviter un possible conflit.

L'initiative de la Ville de ne pas s'engager dans la mise en place de débat public confirme, selon les opérateurs, qu'il existe des outils d'information plus performants pour le maire d'exprimer son rôle de défenseur de l'intérêt des habitants.

Ils acceptent le bien fondé d'une rencontre semestrielle avec la municipalité sur l'actualisation de leur programme de déploiement des antennes relais et la diffusion sur le site internet mais se refusent à communiquer leur future zone de recherche au motif de la confidentialité liée à la concurrence entre opérateurs.

Ils confirment également leur refus de mettre en ligne sur le site internet de la ville les estimations des niveaux de champ électromagnétiques au motif que ces informations ne sont pas totalement fiables.

Les 4 opérateurs soulignent la plus value du Dossier d'Information du Maire (DIM), première étape de concertation avec les services de l'État qui émettent un avis pour l'implantation d'une antenne relais.

Cette instance de concertation départementale qui réunit la DREAL, l'ABF et la DDTM fonctionne beaucoup mieux quand l'ARS est présente comme dans l'Aisne qui cautionne par sa présence l'avis du DIM ; Fort d'un avis favorable, l'opérateur a plus de facilité pour nouer un climat de confiance avec l' élu et ses administrés.

Comme pour les zones blanches, les opérateurs expriment la possibilité de mutualiser leurs supports pour éviter la pollution visuelle, un facteur de friction avec les riverains.

Observations

Au regard de leur expérience de participation à des débats publics appelés réunions « tomates » en l'absence d'un représentant de l'ARS et en présence d'un discours anxiogène des ONG, les représentants des opérateurs Bouygues et Orange ont eu consigne de ne plus se rendre à ces réunions. Certains ont exercé leur droit de retrait depuis qu'ils ont été malmenés par des riverains dans l'attente des secours.

Selon les opérateurs, les réunions publiques préalables à l'implantation d'une antenne relais ne répondent pas à un souci d'intérêt général mais favorise l'expression du plus fort. C'est dans cet esprit que la municipalité d'Amiens a privilégié l'intérêt collectif à l'intérêt individuel.

Ils suggèrent une solution sereine et constructive pour s'inscrire dans une démarche participative qui consiste à organiser une rencontre avec un représentant des riverains plutôt qu'avec tous les riverains en présence d'un responsable de l'ARS « bien formé ».

Les opérateurs regrettent une disparité de traitement des antennes relais par les Architectes des Bâtiments de France qui d'un département à un autre peuvent interdire ou accorder l'implantation d'antennes relais sur les églises.

3.4. Évaluation de la charte

La ville a organisé une manifestation officielle de la signature de la charte. Les associations n'ont pas été invitées.

L'objectif de l'avenant à la charte signée en 2011 fut de formaliser l'arrivée de FREE et également l'occasion de faire le point avec les 4 opérateurs sur les dysfonctionnements en matière de transmission d'informations. Les conditions d'une concertation constructive avec les opérateurs et la Ville furent formalisées en vue d'éviter des situations de blocage avec les riverains concernés.

La Ville reconnaît que la mise en œuvre du partenariat établi avec les opérateurs repose sur un « contrat de confiance ». Le moindre écart d'un opérateur aux règles établies et à leurs engagements (notamment sur la fiabilité des mesures réalisées à la demande de la Ville) rendrait caduque le partenariat.

3.5. Évaluation du site internet de la municipalité

«Tout citoyen qui souhaite de l'information peut l'avoir facilement et peut donner son avis » tel est l'objectif qui a déterminé la Mairie dans sa décision d'informer directement le citoyen et de l'associer directement à la procédure d'implantation des antennes relais. Force est de constater que la rubrique « consultation » depuis sa création a recueilli 0 observation...

Si tous les ménages n'ont pas accès à internet et que le climat social n'est pas à la polémique sur les antennes relais, les services instructeurs reconnaissent que l'échec sur la consultation par internet des habitants, repose en grande partie sur la faible communication dans les journaux municipaux.

Selon les services instructeurs, le service "presse", au regard des sollicitations dont il fait l'objet, n'assure pas toujours le relai d'une information à la hauteur de leurs espérances.

3.6. Évaluation du débat public

La Ville qui a privilégié une démarche préventive, n'a pas organisé de débats publics. Elle a fait le choix d'un contact direct avec les habitants en mettant en place une permanence pour renseigner l'habitant au plus vite et désamorcer un éventuel conflit.

Conclusion

Tant les techniciens que les élus d'Amiens émettent des doutes sur le bien fondé des débats publics préalables à l'implantation d'antennes relais. Ils craignent que « cette concertation sans issue » provoque une contagion de l'anxiété au regard :

d'une communauté scientifique qui n'arrive pas à se prononcer clairement sur les effets sanitaires des antennes relais,

- d'une incapacité de l'ARS à porter une parole « rassurante » au titre de l'État,
- de l'inexistence d'experts « indépendants » pour éclairer le débat,
- du ressenti par le citoyen d'une « conspiration collectivité:opérateurs »,

avec le risque possible d'une récupération de cette ambiance anxiogène par l'opposition politique. Les élus ne souhaitent pas se trouver dans une situation de « médiateur » au risque de ternir leur crédibilité.

Le coût supporté par la Ville dans l'organisation d'un débat public pour chaque implantation d'une antenne relais pose également problème. Son investissement dans la démarche expérimentale représente aujourd'hui un emploi à temps plein. Elle redoute une inflation de demandes d'informations avec l'organisation de débats publics et fait part de son incapacité à aller plus loin.

La Ville rappelle également la reconnaissance du statut de l'élu dans le dispositif prévu par la loi par une juste prise en compte du temps alloué.

Dans cet esprit, plus qu'un débat avec les habitants sur les zones de recherche pour l'implantation d'une antenne relais, la Ville d'Amiens, soucieuse de promouvoir l'intérêt collectif, plaide pour la mise en place d'un grand débat avec ses habitants sur la définition collégiale de zones d'exclusion d'implantation d'antennes relais. Elle fait observer que l'Architecte des Bâtiments de France d'un Département à un autre peut autoriser ou pas l'implantation des antennes sur les églises.

Les chefs des services « Santé publique » et « patrimoine immobilier » de la Ville n'ont pas été suivis sur le projet qu'ils ont exposé : faire de la commission de concertation communale un lieu d'échange sur les zones de recherche d'implantation.

Cette décision s'inscrit dans un paysage compliqué au sein de la collectivité.

La municipalité d'Amiens souhaite en priorité poursuivre sa mission d'information, d'éducation et de transparence auprès des habitants.

Dans cet esprit, la prochaine étape, au delà des avis urbanistiques, environnementaux et de santé rendus lors des instructions, sera d'intégrer le paramètre de « l'acceptabilité sociale » pour prévenir une dérive hostile possible de l'opinion publique à l'implantation d'une antenne relais.

La ville confirme donc sa décision de ne pas engager de débat public sur les zones de recherche en s'appuyant sur l'estimation insuffisante de la valeur ajoutée en terme de démocratie participative qu'apporte ou non ce type de concertation.

Annick MAKALA

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Annick Makala', written in a cursive style.

**Inspecteur santé et
sécurité au travail**

Annexes

1. Lettre de mission



Ministère de l'Énergie, de l'Environnement, de la Mer, des Pêche et de l'Aménagement
Direction Générale de la Prévention des Risques

Direction Générale de la Prévention des Risques

Paris, le **17 MARS 2010**

L'inspecteur

Le Directeur Général de la Prévention des Risques

à

Monsieur Claude Martinand
Vice-Président du Conseil général
de l'Environnement et du Développement durable

Dans le cadre des travaux opérationnels faisant suite à la table ronde « radiofréquences, santé, environnement », à l'occasion du COMOP chargé de l'organisation des expérimentations de réduction de l'exposition aux radiofréquences, et de l'expérimentation de nouvelles formes de concertation le CGEDD a bien voulu apporter son concours à la réflexion que la DGPR a lancée en interne au ministère, et je l'en remercie.

Ces expérimentations débiteront prochainement, et se pose la question de l'évaluation de la concertation menée dans ces deux cas. Je souhaiterais, en accord avec le Président du COMOP, le député François Brottes, confier au CGEDD la tâche d'évaluer ces 29 expérimentations (→ la liste annexée répertorie les 29 sites).

Ces évaluations devront être réalisées à partir d'un cadre commun et d'une grille d'analyse dont les principes seront approuvés par le COMOP. En première approche, l'analyse tiendra compte des éléments suivants :

- Evaluation de la qualité de la documentation remise aux administrés, des moyens multimédia (Internet) mis en oeuvre
- Evaluation de la qualité et des résultats des réunions publiques ou restreintes organisées par la commune ou les services déconcentrés de l'Etat. Leur nombre ne devrait guère excéder 5 à 10 par site d'expérimentation.
- Prise en compte des bilans éventuels effectués par les parties prenantes administratives, notamment services de la commune ou de l'EPCI, services déconcentrés de l'Etat, commissaire enquêteur éventuel, ainsi que les organismes intervenant : ANFR, CSTB, INERIS, CETE Lyon.

Présent
pour
l'avenir

www.developpementdurable.gouv.fr

92355 La Défense cedex - Tél. 33 (0)1 40 81 62 01 - Fax. 33 (0)1 40 81 62 92

Les rapporteurs pourront donner leur appréciation personnelle sur ces concertations, à la lumière de leur expérimentation, et toute autre observation connexe qui leur semblerait utile.

Chaque site d'expérimentation devra faire l'objet de son propre rapport. En ce qui concerne les 17 sites concernés par la réduction de l'exposition, les rapports ne devront pas aborder les aspects techniques, puisque l'évaluation de ceux-ci sera prévue par le groupe technique sous l'égide de l'ANFR. En revanche, des réunions publiques de concertation visant à partager la démarche et les résultats seront organisées dans ces communes. C'est sur l'évaluation de cette concertation que portera le rapport du CGEDD dans ces communes.

A l'issue de la remise de ces rapports, une synthèse sera réalisée, à destination du COMOP, qui essaiera de mettre en évidence les points forts et faibles de ces expérimentations.

Les dates des expérimentations seront fixées, pour chaque site, par les communes ou communautés pilotes en consultant la préfecture et le COMOP. La préfecture et la DGPR informeront le CGEDD des dates retenues. Le rapport du CGEDD, pour un site donné, devra être remis au plus tard un mois après la fin de l'expérimentation sur ce site. A titre indicatif, il est pour le moment prévu que ces expérimentations s'arrêtent à la fin septembre.

Je me charge de tenir les communes, les représentants de l'Etat et de façon générale les membres du comité opérationnel informés de la mission qui vous est confiée.

**Pour le ministre et par déléation,
le directeur général de la prévention des risques,
délégué aux risques naturels**

Laurent MICHEL

Préfecture
de la
Somme

- 92055 La Défense cadav - Tél 33 (0)1 40 81 62 07 - Fax 33 (0)1 40

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
KERROS	Patrick	Mairie AMIENS	Directeur service Sante Publique	30 octobre 2012
RINDER	Olivier	BOUYGHES TELECOM	Direction régionale Nord Est Chargé des relations extérieures	14 novembre 2012 9H30
LOUP	Laurent	BOUYGUES TELECOM	Direction réseau Nord Est Chargé des relations extérieures	14 novembre 2012 9H30
BOURGEOIS	Lionel	ORANGE		14 novembre 2012 11 heures
DAUCHY	Jean-Louis	ORANGE		14 novembre 2012 11 heures
LEFEBVRE	Bruno	SFR	Responsable Environnement Région Nord - Est	14 novembre 2010 14 heures
GABAY	Catherine	FREE	Directrice aux affaires réglementaires et institutionnelles	15 novembre 2012 17 heures
POTIN	Marie Jeanne	PRIARTEM	Déléguée régionale Picardie Champagne Ardennes Coordinatrice nationale depuis le 1 décembre 2012	4 décembre 2012 14 heures

3. Charte d'engagement avec les opérateurs



AVENANT n° 1

A la Charte du 04 mai 2005

des stations de base

de téléphonie mobile



PREAMBULE

Une Charte des stations de base de téléphonie mobile a été signée la 04 mai 2005 entre la Ville d'Amiens et les trois exploitants de réseaux de téléphonie mobile alors autorisés au sens de l'article 1^{er} du décret n° 2002-775 du 03 mai 2002 (Bouygues Télécom – Orange France et SFR).

Cette charte avait pour objectif principal de préciser les dispositions à mettre en œuvre dans le cadre des implantations de stations radioélectriques, lesquelles dispositions étaient basées sur les principes de précaution – déjà intégré dans le décret n°2002-775 - , de respect de l'environnement, de partenariat et de concertation et de maîtrise du déploiement auxquels il convient d'ajouter le principe d'attention.

Depuis la signature de cette charte, la Ville d'Amiens et les opérateurs ont travaillé de concert afin de permettre un déploiement indispensable et harmonieux des stations de radiotéléphonie, en prenant en considération les aspects liés à l'urbanisme, au patrimoine ainsi qu'aux interrogations et aux inquiétudes liées à la santé publique

Au cours de ces dernières années, les technologies ont évolué et le déploiement de la téléphonie de 3^{ème} génération (3G) a pris de l'ampleur. Cela a nécessité la mise en place d'infrastructures en parallèle du réseau GSM pour permettre le passage à la norme UMTS (*Universal Mobile Telecommunications System*).

De plus, par décision n° 2009-1067 du 17 décembre 2009, l'ARCEP (*Autorité de Régulation de Communications Electroniques et des Postes*) a retenu la candidature de la société Free Mobile dans le cadre de la procédure lancée le 1^{er} août 2009 tendant à l'attribution d'une autorisation, en France métropolitaine, d'un système de téléphonie mobile de troisième génération.

Free mobile devient donc le 4^{ème} opérateur de téléphonie mobile aux côtés de Bouygues Télécom, Orange et SFR.

Ces différentes évolutions, combinées au retour d'expérience acquis quelques années après la signature de la charte initiale conduisent aujourd'hui à en prévoir l'évolution par le biais d'un avenant comme le prévoyaient les articles 1^{er} et 9 dudit document.

Ainsi, des précisions sur les informations techniques à fournir, sur le renforcement des contrôles de champs électromagnétiques, sur le niveau d'information des occupants de bâtiments accueillant des infrastructures, ou sur les plans de déploiement des installations, sont autant de points qu'il semblait nécessaire d'intégrer à la charte.

Tel est l'objet de cet avenant qui complétera l'organisation des relations entre la Ville d'Amiens et les 4 opérateurs de téléphonie mobile.

CECI EXPOSE, IL EST CONVENU CE QUI SUIT :

ENTRE :

La Ville d'AMIENS (80), représentée par Monsieur Gilles Demailly, son Maire habilité à cet effet par délibération du Conseil Municipal n°32 en date du 30 juin 2011 et désignée par « La Ville » dans le présent avenant ;

D'UNE PART

ET :

- les exploitants de réseaux de téléphonie mobile au sens de l'article 1^{er} du décret n° 2002-775 du 03 mai 2002 :

➤ la société **BOUYGUES TELECOM**, représentée par Monsieur Bruno CADU, Directeur Exploitation et Déploiement Région Nord et Est ;

et

➤ la société **FREE MOBILE**, représentée par Monsieur Maxime LOMBARDINI, Directeur Général Délégué ;

et

➤ la société **ORANGE FRANCE**, représentée par Monsieur Didier CAULIER, Directeur Régional Picardie;

et

➤ la société **SFR**, représentée par Monsieur Jean Claude BRIER, Directeur des Relations Régionales SFR Région Nord & Est.

Ci-après conjointement dénommés « les opérateurs »

D'AUTRES PARTS

La Ville d'Amiens et chacun des opérateurs précités étant conjointement dénommés « les parties » qui s'engagent à respecter les dispositions objet du présent avenant.

ARTICLE 1 Adoption de la Charte de stations de téléphonie mobile du 04 mai 2005

Le présent avenant apporte des compléments à la Charte des stations de téléphonie mobile signée entre la Ville d'Amiens et les opérateurs de téléphonie mobile (Bouygues Télécom, Orange France et SFR) le 04 mai 2005.

Les parties acceptent dans leur intégralité toutes les dispositions de la Charte initiale.

Toutes les clauses non modifiées par le présent avenant demeurent inchangées.

ARTICLE 2 Informations techniques précises

Complément à l'article 2 de la Charte « Installations et modifications des stations de base »

Dans le dossier d'information à la Ville d'Amiens présenté par les opérateurs pour tout projet de nouvelle implantation ou de modification substantielle de station de base existante, en plus des informations à fournir listées dans la charte initiale, il convient :

- de rajouter une mention précisant si l'installation projetée ou la modification fait l'objet d'une autorisation au titre du Code de l'Urbanisme et/ou de l'Environnement ;
- de préciser le caractère nouveau ou modificatif du dossier ;
- de préciser que la localisation de l'installation avec ses coordonnées géographiques précises à 1 mètre près devra être transmise en coordonnées LAMBERT 2 étendues en remplacement des systèmes de coordonnées définis dans la charte initiale ;
- de préciser pour chaque projet le nombre d'antennes (à installer et/ou déjà en place), type, système, hauteur, azimuts, bande de fréquence utilisée, tilt mécanique minimum et maximum, plans et les schémas de localisation des équipements techniques ;
- de fournir la liste et/ou les schémas précisant la distance des ouvrants (fenêtre, porte, balcon) les plus proches de l'antenne indépendamment de l'orientation de son faisceau dans un rayon de 5 mètres maximum
- de fournir, en annexe du dossier d'information, pour ce qui concerne les niveaux de champs électromagnétiques :
 - o dans le cas où un établissement particulier au sens du décret n°2002-775 du 3 mai 2002 est situé dans un rayon de 100 m de l'installation, une estimation, pour cet établissement particulier, du niveau maximum de champ reçu exprimée en pourcentage par rapport à la valeur de référence définie dans ce même décret
 - o Au titre de l'expérimentation des nouvelles modalités de concertation¹, une estimation des niveaux de champ électromagnétique produits par l'installation projetée au niveau de la première structure habitée en vue directe dans l'axe de l'antenne en utilisant un modèle de propagation de type « espace libre ».
- de fournir l'adresse e-mail d'une personne chez l'opérateur qui sera l'interlocuteur du dossier

¹ COMOP pour la définition et l'expérimentation de nouvelles procédures de concertation et d'information locale

Sur la base des informations fournies, la ville formulera un avis qui sera, notamment si non favorable, motivé.

Les opérateurs s'engagent à attendre que la Ville ait donné un avis favorable avant de déposer les demandes d'autorisations administratives pour travaux ou avant de commencer les travaux.

Dans le cas où l'avis de la Ville est défavorable, la Ville et l'opérateur se rapprocheront pour convenir des modifications éventuelles à apporter.

L'avis, qu'il soit favorable ou non, sera envoyé par courrier aux opérateurs dans un délai de 2 mois à compter de la réception du dossier d'information complet.

L'absence de réponse de la Ville dans un délai de 2 mois à compter de la réception du dossier d'information complet vaudra acceptation tacite. Ce délai de 2 mois sera reconduit à chaque fois qu'un élément viendra compléter le dossier.

ARTICLE 3 Mesures de champs électromagnétiques

Complément à l'article 7 de la Charte « Mesures de champs électromagnétiques »

Les opérateurs s'engagent, sur demande, à communiquer à la Ville le calendrier prévisionnel de mise en fonctionnement de l'antenne relais installée ou modifiée.

Les opérateurs s'engagent, sur demande, à communiquer par écrit à la Ville toute mise en fonctionnement d'antenne nouvellement installée ou modifiée, dans le mois suivant la mise en fonctionnement.

La Ville transmettra dans les 6 mois suivants cette information, une demande écrite à l'opérateur pour faire réaliser des mesures de champs électromagnétiques sur le site en fonctionnement sous réserve d'évolution réglementaire des modalités de réalisation des mesures de champs électromagnétiques².

ARTICLE 4 Plan de déploiement des installations

Nouvel article

Les opérateurs s'engagent à fournir à la Ville:

- Avant le 30 juin de chaque année, le plan de déploiement des installations prévues à cette date sous forme d'un document « plan de déploiement initial ». Ce plan indiquera les objectifs poursuivis, notamment l'existence d'une zone de non-couverture, une augmentation du trafic ou la mise en place de nouveaux systèmes ;

² En effet, ces dispositions seront appliquées jusqu'à l'entrée en vigueur de la Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 et du décret d'application correspondant, instaurant de nouvelles modalités de financement des mesures de champs électromagnétiques (taxe IFER).
Avenant n° 1 à la Charte des stations de base de téléphonie mobile

- Avant le 31 décembre de chaque année : les documents prévus à l'alinéa ci-dessus, dans les mêmes formes, mais actualisé aux projets d'implantations réalisés, abandonnés et nouvellement envisagés entre temps, dénommés « plan de déploiement actualisé ».

ARTICLE 5 Informations des occupants

Nouvel article

La Ville et les opérateurs rappellent que les dispositions de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière (modifiée par la loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain) prévoient un certain nombre de droits au bénéfice des locataires (information relative aux travaux de l'immeuble, plan de concertation ...). La Ville s'engage à sensibiliser tous ses interlocuteurs au respect de ces dispositions ; les opérateurs s'engagent à rappeler par écrit aux propriétaires leur disponibilité pour répondre à toute interrogation soulevée par les occupants.

ARTICLE 6 Information entre la Ville et les opérateurs sur les requêtes et courriers des habitants

Nouvel article

La Ville s'engage à informer les opérateurs des requêtes et courriers qu'elle recevra de la part des riverains ou de leurs représentants. De la même façon, les opérateurs informent la Ville des requêtes et courriers dont ils feront l'objet. Pour faciliter les échanges, chaque opérateur désignera un correspondant qui sera l'interlocuteur de la Ville. ; La ville désignera un interlocuteur qui sera le point d'entrée privilégié des opérateurs et fournira son adresse mail.

ARTICLE 7 Durée et dénonciation de l'avenant à la Charte du 04 mai 2005

Le présent avenant prendra effet au jour de sa signature et ce, jusqu'au 3 mai 2012. Il sera ensuite tacitement reconduit par périodes successives d'un an selon les mêmes modalités que la Charte à laquelle il est attaché. Les parties se réservent le droit de dénoncer le présent ensemble charte et avenant à tout moment par lettre recommandée avec accusé de réception, en respectant un préavis de trois mois.

A la demande de la Ville et en concertation avec les opérateurs, il constitue en tout état de cause un document évolutif qui fera, si nécessaire, l'objet d'évolutions ultérieures.

Fait à Amiens, le 22 SEP. 2011

En 5 exemplaires originaux

Pour la Ville d'Amiens

Vu et accepté en exécution
de la délibération du Conseil
Municipal du 30/06/2011 N°32
AMIENS, le 22 septembre 2011


Le Maire,
Monsieur Gilles DEMAILLY
Le Maire (titulaire)

Pour la société BOUYGUES TELECOM



Monsieur Bruno CADU
Directeur Exploitation et Déploiement
Région Nord et Est

Pour la société FREE MOBILE



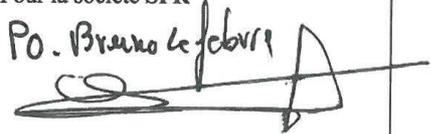
Monsieur Maxime LOMBARDINI
Directeur Général Délégué de Free Mobile

Pour la société ORANGE FRANCE



Monsieur Didier CAULIER
Directeur Régional Picardie

Pour la société SFR



Monsieur Jean Claude BRIER
Directeur des Relations Régionales SFR
Région Nord & Est

Le Maire d'Amiens
Certifie que ce document a été

Transmis le 22 SEP. 2011



à la Préfecture de la Somme
au titre du Contrôle de Légalité
Pour le Maire et par délégation,
Carole Caburet-Daniel
Chef du Service Assemblées



4. Exposition réalisée par la ville d'Amiens



Voir s'implanter une antenne relais à côté de chez soi peut susciter des inquiétudes... Quoi de plus naturel, quand on sait que ces outils (antennes relais, téléphones, tablettes, etc.), devenus indispensables, génèrent des ondes électromagnétiques, dont les conséquences à long terme sur la santé font encore débat chez les scientifiques.

En matière d'implantation d'antenne, les maires n'ont qu'une marge de manœuvre limitée régie par le code de l'urbanisme (articles R.421-1 et suivants et R.421-17 du code de l'urbanisme).

La "charte de bonne conduite" et son "avenant" signés en mai 2005 et en septembre 2011 avec les opérateurs de téléphonie mobile donnent la possibilité de négocier chaque dossier de demande d'implantation et de prendre ainsi en considération cette montée des interrogations principalement liées à l'installation des antennes relais.

Nouvelle étape, la Ville d'Amiens souhaite porter à la connaissance des Amiénois l'ensemble des dossiers, et leur permettre de s'exprimer. L'équipe municipale entend développer la démarche de démocratie locale en renforçant : l'information, la concertation et la transparence.

LE CONSTAT

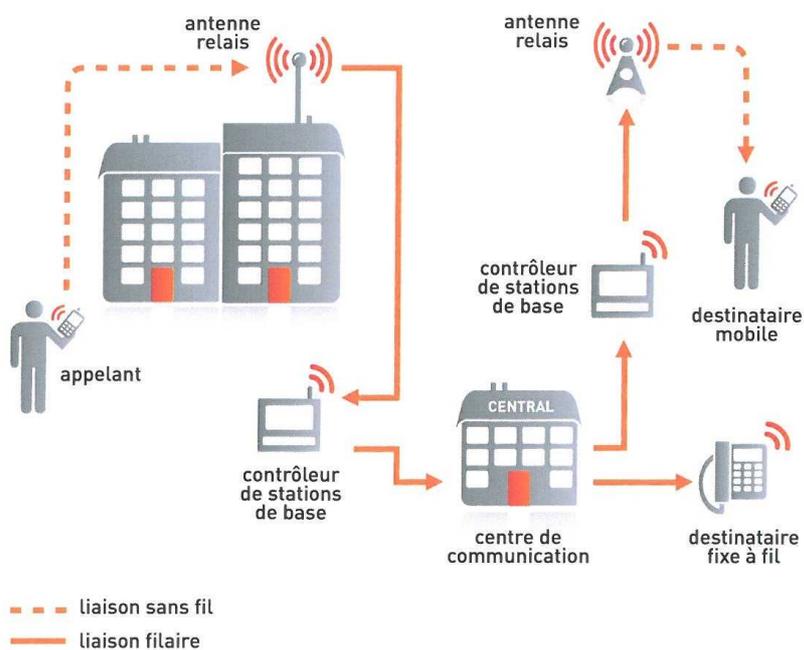
En juin 2011, selon l'autorité de régulation des télécoms l'ARCEP*, la France comptait près de 66 millions d'abonnés (nombre de cartes SIM en service). C'était moitié moins en juin 2001.

À l'engouement incontestable pour le téléphone mobile est venue s'ajouter l'utilisation de nouveaux appareils telle les clés 3G et les tablettes utilisant les mêmes réseaux (soit plus de 5,3 millions de cartes).

Chaque utilisateur souhaite pouvoir utiliser dans des conditions optimales pour l'un son téléphone, pour l'autre sa tablette. Une infrastructure adéquate, incluant des antennes relais, s'avère nécessaire.



Comment se fait une communication ?



* Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes.



CHARTRE ET AVENANT ENTRE LA VILLE D'AMIENS ET LES OPÉRATEURS

La Ville et les opérateurs se sont engagés réciproquement à travers une charte de bonne conduite posant les bases d'une information et d'une concertation.

Une évolution de la charte, par le biais d'un avenant, s'est avérée nécessaire du fait de l'évolution rapide des technologies. Le déploiement de la téléphonie troisième génération (3G) a nécessité la mise en place de nouvelles infrastructures et l'arrivée d'un quatrième opérateur de téléphonie mobile.



Ce qu'ils prévoient

La Ville d'Amiens a signé avec les opérateurs, dans une logique de développement durable, une charte exprimant les principes qui suivent :

- le principe de précaution qui est un impératif de santé publique. La Ville d'Amiens intègre l'approche santé lors de l'instruction des implantations des antennes relais sur son territoire.
- le respect de l'environnement par, notamment, une intégration urbaine et paysagère des antennes.
- la concertation sur toute nouvelle implantation d'antenne.
- un déploiement maîtrisé de ces nouvelles technologies dont l'importance est grande pour le développement économique de la cité...

La Ville et les opérateurs s'engagent à s'informer mutuellement à propos de toute évolution dans les pratiques de la téléphonie mobile, notamment en relation avec les domaines suivants :

- les progrès technologiques
- les évolutions réglementaires
- le développement des connaissances spécifiques
- l'évolution de l'urbanisme



Les opérateurs se sont engagés à

- fournir des précisions sur les informations techniques,
- renforcer le contrôle de champs électromagnétiques,
- se mettre à disposition des propriétaires pour une information des occupants des bâtiments supportant l'implantation,
- communiquer les plans de déploiement des installations,
- accepter l'allongement du délai d'instruction pour la collectivité (2 mois au lieu d'un seul),
- prendre en compte l'avis remis et le cas échéant accepter de ne pas poursuivre la procédure.



La collectivité s'est engagée à

- prendre en compte la nécessité d'un déploiement d'infrastructures,
- désigner un référent, porte d'entrée unique au sein de la collectivité pour les opérateurs,
- donner un avis dans les deux mois suivant le dépôt du dossier complet,
- motiver les avis rendus,
- participer à la réflexion permettant de trouver des solutions adaptées selon les sites.

IMPLANTATION DES ANTENNES RELAIS SUR AMIENS



72 antennes relais sont implantées sur le territoire communal sur 46 sites. Un site peut compter de 1 à 4 implantations selon le nombre d'opérateurs.

Retrouvez plus d'infos sur www.amiens.fr



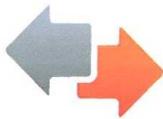


INFORMATION, CONCERTATION, TRANSPARENCE

Mis en place par le gouvernement, le Grenelle des Ondes repose sur quatre principes : transparence de l'information et des financements, attention aux inquiétudes formulées, précaution et concertation entre les acteurs.

La Ville d'Amiens apporte sa contribution en participant à l'expérimentation avec les onze autres communes ou communautés de communes retenues. Son expertise porte sur le volet "définition et expérimentation de nouvelles procédures de concertation et d'information locale pour accompagner les projets d'implantation d'antennes relais".

L'ensemble des éléments concernant les implantations d'antennes relais est à la disposition des Amiénois



Du plan de déploiement aux différents sites d'implantation d'antennes relais en passant par les dossiers en cours d'instruction et ceux ayant reçu un avis (positif ou négatif), toutes ces données sont portées à la connaissance du public.

Ainsi est proposé :

- une information des projets et des installations par un accès aux dossiers déposés, aux avis rendus, à la cartographie des implantations.
- une concertation avec la possibilité de faire connaître ses observations sur les projets d'implantation pendant la période d'instruction (2 mois à partir de la date de dépôt complet du dossier).
- une transparence par une communication des avis rendus, des lieux d'implantation et des niveaux d'émission observés.



Chacun à la possibilité de poser ses questions, de faire connaître ses observations

Où consulter les dossiers ?

Le plan de déploiement des opérateurs
→ www.amiens.fr

Les dossiers en cours d'instruction
→ www.amiens.fr, les mairies de proximité concernées, le service Urbanisme réglementaire pour l'ensemble du territoire communal.

Les avis rendus
→ www.amiens.fr et sur demande aux services municipaux (Patrimoine immobilier et Service municipal de santé publique) au 03 22 97 40 40.

La cartographie des implantations
→ www.amiens.fr



Comment faire remonter ses observations et poser des questions ?

→ pour le volet technique du projet : directement auprès de l'opérateur concerné indiqué dans le dossier en cours d'instruction.

→ pour les autres points : auprès des services municipaux (Patrimoine immobilier et Service municipal de santé publique) au 03 22 97 40 40.

QUELQUES NOTIONS POUR BIEN COMPRENDRE

DES VALEURS LIMITES

Les niveaux de champs électriques se mesurent en volts par mètre (V/m). Le décret du 3 mai 2002, transposant la recommandation 1999/519/CE du Parlement européen, a fixé les valeurs limites d'exposition du public, en particulier pour la téléphonie mobile :

- 41 V/m (GSM 900)
- 58 V/m (GSM 1800)
- 61 V/m (UMTS)

D'autres valeurs limites sont également fixées :

- 28 V/m (radiofréquence FM)
- 61 V/m (wifi et fours micro-ondes)
- etc.

DAS

Le "débit d'absorption spécifique" de l'énergie (DAS) est le débit avec lequel l'énergie produite par un équipement est absorbée par une unité de masse du tissu du corps et exprimée en watts par kilogramme (W/kg), mesuré sur l'ensemble du corps ou sur une de ses parties. (Code des postes et des communications électroniques)

Dans le cas des téléphones mobiles, des oreillettes bluetooth, des téléphones sans fil de maison..., le DAS mesuré correspond à une utilisation à l'oreille, et donc à l'énergie absorbée dans la tête. Le DAS doit être inférieur à 2 W/kg. Il doit figurer obligatoirement sur la notice de l'appareil. Lors de son achat les vendeurs doivent être en mesure de l'indiquer.

TÉLÉPHONIE MOBILE ET SANTÉ

Un grand nombre d'études ont été menées au cours des deux dernières décennies pour déterminer si les téléphones portables représentent un risque potentiel pour la santé. À ce jour, il n'a jamais été établi que le téléphone portable peut être à l'origine d'un effet nocif pour la santé. Cependant de nombreuses interrogations ont amené en mai 2011 l'Organisation Mondiale de la Santé à le classer en catégorie 2B à savoir "peut être cancérigène pour l'homme" chez les utilisateurs "intensifs" de téléphones mobiles.

Des études visant à évaluer plus complètement les effets potentiels à long terme de l'utilisation des téléphones portables sont actuellement en cours.

L'OMS procédera 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.

RESSOURCES DOCUMENTAIRES DE L'ÉTAT SUR LES RADIOFRÉQUENCES, LES ANTENNES RELAIS ET LES TÉLÉPHONES MOBILES

www.radiofréquences.gouv.fr

Connaissances sanitaires, réglementation, actions de l'État, notions scientifiques sur les radiofréquences.

www.anses.fr

Rapports d'expertise en téléchargement sur les effets sanitaires des radiofréquences et de la téléphonie mobile, qui procèdent à une revue des études scientifiques internationales sur le sujet.

www.ondes-info.fr

Définition physique des ondes, mesures, recherche, réglementation, questions/réponses sur les radiofréquences.

www.lesondesmobiles.fr

Les conseils sur le bon usage du portable : les gestes de précaution pour diminuer son exposition.

www.cartoradio.fr

Emplacement des mesures, rapport de mesures.

www.arcep.fr

Actualités et références en matière de régulation des communications électroniques.

www.anfr.fr

Planification, gestion de l'implantation des émetteurs, contrôle et délivrance de certaines autorisations et certificats radio.

www.e-cancer.fr

Fiche repère : Téléphones mobiles et risques de cancer (2008).

www.who.int/fr/

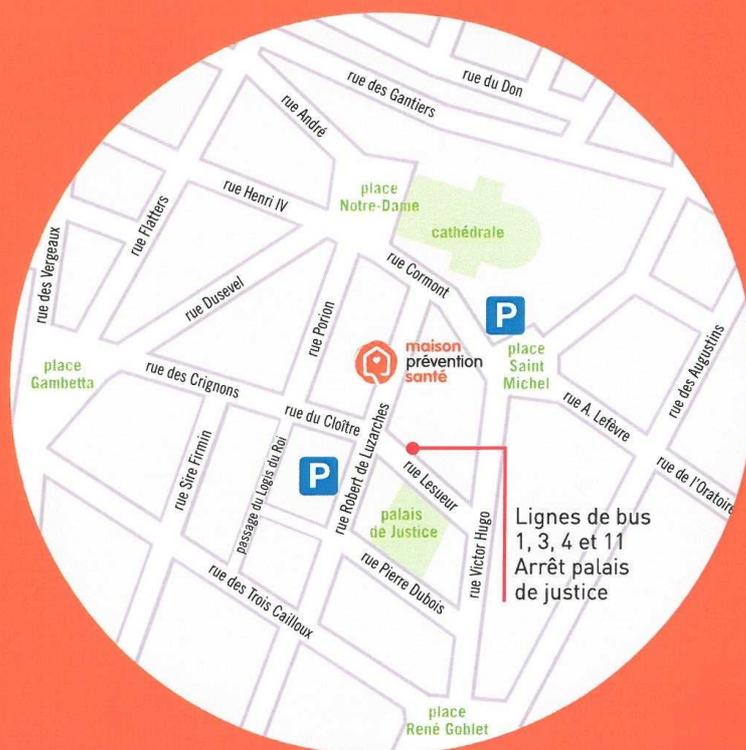
Le site de l'OMS fournit des informations sur les connaissances des effets sanitaires des champs électromagnétiques et les normes existantes au niveau international.

Peuvent être consultés :

Aide-mémoire n° 193 :
Champs électromagnétiques et santé publique : téléphones portables (mai 2010).

Aide-mémoire n° 304 :
Stations de base et technologies sans fil (mai 2006).

Aide-mémoire n° 296 :
Hypersensibilité électromagnétique (déc. 2005).



genance - 09/11 - Crédit photos: Getty

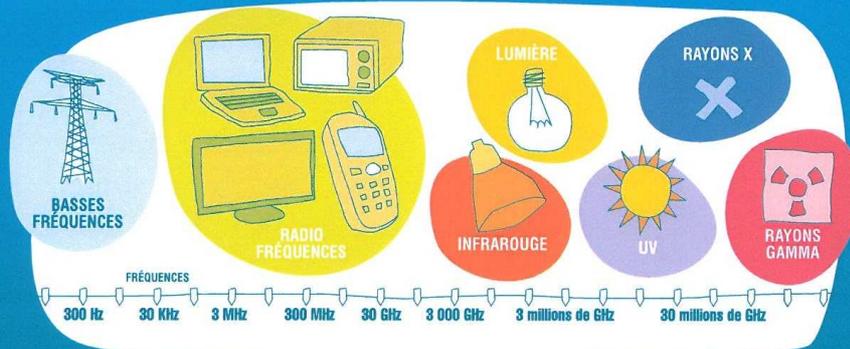
5. Plaquette réalisée par la ville d'Amiens

Pano 80*120 Expo Ondes te71.Mise en page 1 17/03/10 8:23 Page 2

LE TÉLÉPHONE MOBILE,
AVEC MODÉRATION !

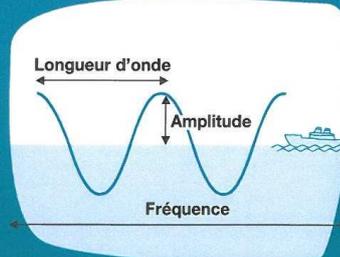
LA GRANDE FAMILLE DES ONDES ÉLECTROMAGNÉTIQUES

Les ondes radiofréquences appartiennent à une grande famille : le rayonnement électromagnétique. Celui-ci regroupe de nombreux types d'ondes dont la lumière est la seule à être visible.



Toutes ces technologies utilisent les **ondes électromagnétiques** pour fonctionner.

Une onde électromagnétique est composée d'un champ électrique et d'un champ magnétique. Ces champs électromagnétiques se propagent sous forme d'ondes, à la manière des vagues sur la mer. Elles sont caractérisées par leur **amplitude** (hauteur d'une vague), leur **longueur d'onde** (distance entre les crêtes de 2 ondes successives) et leur **fréquence** (nombre de vagues par seconde).

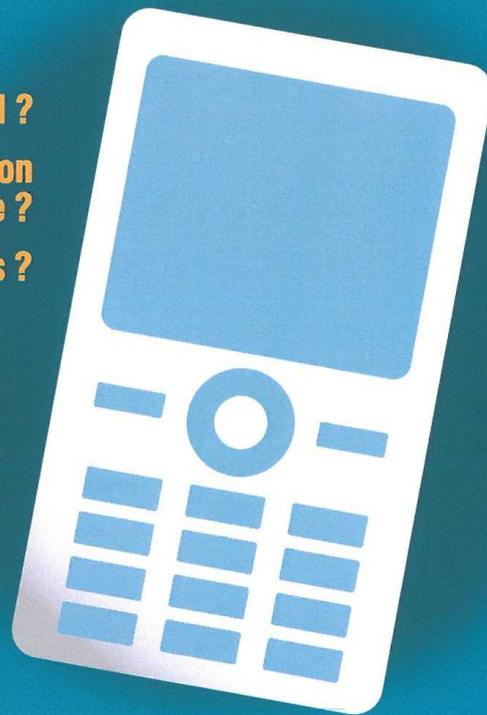


Les ondes radiofréquences transportent de l'énergie à travers la matière et le vide. Plus l'amplitude de l'onde est élevée, plus l'énergie transportée est importante. Elles se déplacent à la **vitesse de la lumière**, c'est-à-dire 300 000 km/s dans le vide.



LE TÉLÉPHONE MOBILE, AVEC MODÉRATION !

Comment cela fonctionne-t-il ?
Comment réduire son exposition
quand on téléphone ?
Quelles recommandations ?



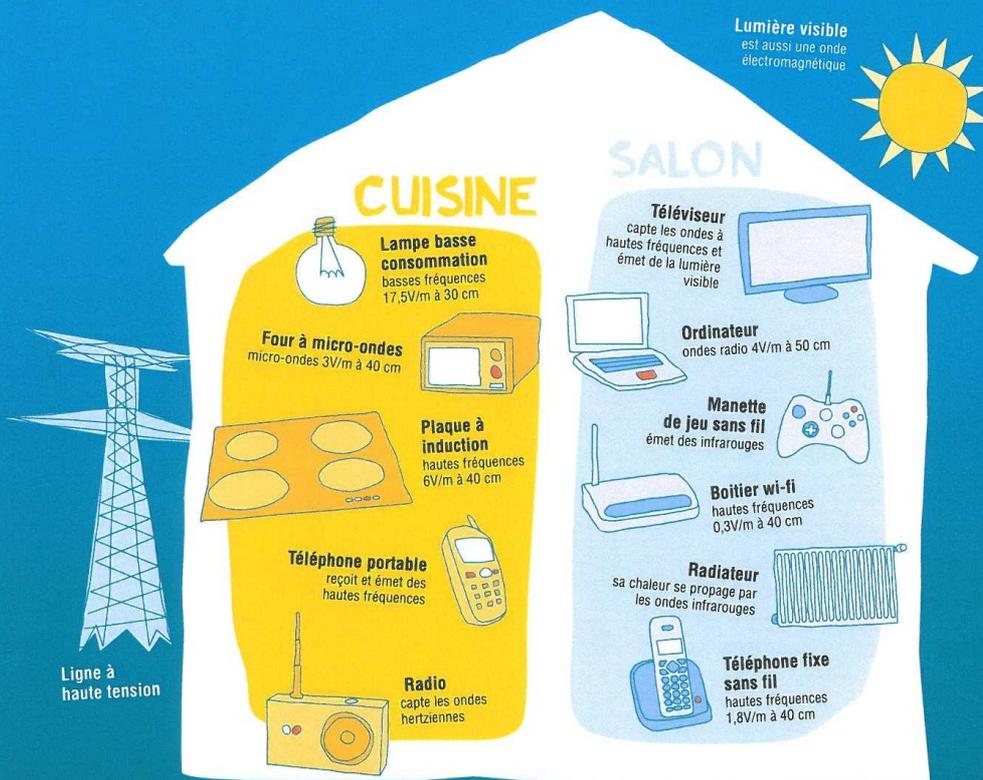
Exposition réalisée par la Ville d'Amiens,
sous la Haute Autorité du Dr René de SEZE,
Responsable de l'Unité Toxicologie
Expérimentale à l'INERIS.



**LE TÉLÉPHONE MOBILE,
AVEC MODÉRATION !**

CERNÉS PAR LES ONDES

Ce dessin représente les différentes ondes auxquelles nous pouvons être soumis au quotidien.



Le champ électrique de l'onde émise est indiqué en volts par mètre (V/m). Selon le type d'onde, des valeurs limites sont fixées qui ne doivent pas être dépassées (par exemple, 87 V/m pour la plaque à induction).



**LE TÉLÉPHONE MOBILE,
AVEC MODÉRATION !**

LES ANTENNES-RELAIS

Une antenne-relais est un émetteur-récepteur d'ondes radio indispensable au fonctionnement des téléphones mobiles. Tout comme la télévision et la radio fonctionnent grâce à des émetteurs, le téléphone ne peut fonctionner sans la présence d'antennes-relais.



Une antenne-relais se comporte un peu comme un phare : elle émet un faisceau devant elle, légèrement incliné vers le bas.

Les antennes-relais permettent de couvrir un territoire donné dans lequel il est possible de téléphoner sans coupure lorsque l'on se déplace. Chaque antenne couvre donc une zone géographique très précise. En France, près de 50 000 antennes-relais de téléphonie mobile sont installées, pour un total de 130 000 émetteurs (TV, radio, téléphonie mobile, SAMU, pompier, police...).



AMIENS

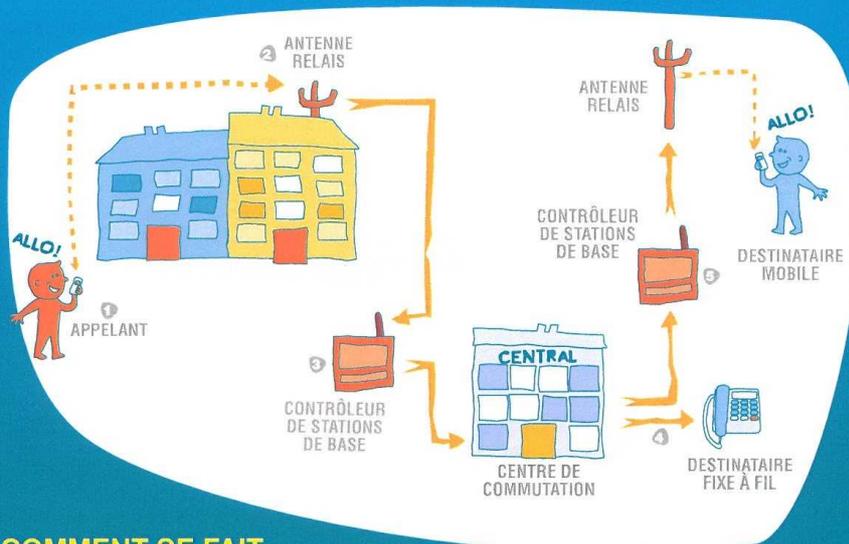


maison
prévention
santé

**LE TÉLÉPHONE MOBILE,
AVEC MODÉRATION !**

LE TÉLÉPHONE PORTABLE

Quand nous appelons avec notre « portable », celui-ci émet aussi des ondes radiofréquences. Sa **puissance d'émission** est **bien plus faible** que celle des antennes-relais de téléphonie mobile. Et pourtant, la **puissance absorbée** localement par notre organisme est **bien plus grande** que celle émise par une telle antenne. En effet, nous gardons nos téléphones tout près de nous lorsque nous appelons.



COMMENT SE FAIT LA COMMUNICATION :

- 1 La voix est **portée par des ondes** radio dans les airs jusqu'à l'antenne-relais la plus proche ou la plus disponible (si la première est momentanément saturée).
- 2 L'antenne-relais **convertit les signaux** captés en signaux électriques.
- 3 Les signaux rejoignent par câble (ou par une autre liaison radio) le **centre de commutation** de la zone géographique d'où appelle la personne.
- 4 Si la personne appelle **vers un téléphone fixe**, le centre de commutation des mobiles oriente – on dit qu'il commute- les signaux sur le réseau de téléphonie classique.
- 5 Si la personne appelle **vers un téléphone portable**, les signaux sont acheminés par câble vers l'antenne la plus proche de la personne appelée, puis par ondes vers son téléphone portable.



AMIENS



maison
prévention
santé

**LE TÉLÉPHONE MOBILE,
AVEC MODÉRATION !**

SANTÉ : FAISONS LE POINT



Certains s'inquiètent des éventuels effets nocifs de la téléphonie mobile et des antennes-relais. Que disent les experts ?

● EFFET THERMIQUE

Lorsque les ondes émises par le portable sont absorbées par les cellules, elles y déposent leur énergie sous forme de chaleur. On appelle ça l'effet thermique. A partir de 4W/kg, cet échauffement peut être toxique.

Mais les téléphones portables émettent à un niveau plus faible (entre 0,5 et 1,5W/kg) : ce risque n'existe donc pas pour les individus. Par exemple, ce niveau fait augmenter la température de notre peau de 0,1°C au maximum.

● EFFETS BIOLOGIQUES

De nombreuses personnes se sont inquiétées quant au risque de cancer éventuel, notamment du cerveau, en raison de la proximité entre le téléphone et la tête. A ce jour, les études conduites ne permettent pas de conclure à une augmentation du risque de cancers au niveau des zones exposées (tête, cou).

● HYPERSENSIBILITÉ ÉLECTROMAGNÉTIQUE

Certaines personnes signalent divers problèmes de santé qu'ils attribuent à leur exposition aux ondes électromagnétiques : fatigue, difficultés de concentration, vertiges, etc. Des études ont observé ces symptômes mais les résultats n'ont pas permis d'affirmer une relation entre l'apparition des symptômes et l'exposition aux ondes.

ET LES ANTENNES-RELAIS ?

Concernant les antennes-relais, les niveaux d'exposition sont beaucoup plus faibles que ceux liés à l'utilisation du téléphone mobile. En effet, le champ électromagnétique diminuant fortement avec la distance, notre exposition est très faible, bien en dessous des valeurs limites réglementaires. 97 % des mesures effectuées par l'Agence Nationale des Fréquences montrent un champ inférieur à 4 V/m.

CONCLUSION

Les études actuellement menées ne concluent pas à des effets avérés à court terme. Cependant, nous manquons cruellement de recul à long terme, une tumeur n'étant par exemple décelable qu'au bout de plusieurs années après l'atteinte de la première cellule. Comme pour beaucoup d'autres agents environnementaux, la recherche doit se poursuivre afin d'améliorer les connaissances au sujet des ondes radiofréquences. Il convient donc d'être vigilant.



AMIENS



maison
prévention
santé

**LE TÉLÉPHONE MOBILE,
AVEC MODÉRATION !**

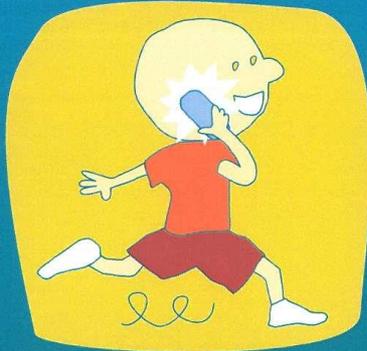
RECOMMANDATIONS POUR BIEN UTILISER SON TÉLÉPHONE PORTABLE

- Limitez son utilisation par les enfants de moins de 12 ans.

- Eloignez-le de vous, privilégiez le mode haut-parleur et le kit piéton.

- Évitez de téléphoner dans les zones de mauvaise réception.

- Évitez de téléphoner en vous déplaçant.



- Lorsque c'est possible, privilégiez les conversations par SMS ou par téléphone fixe à fil.

- Évitez de le porter constamment sur vous, même en veille, et ne le gardez pas près de vous la nuit.



- Limitez la durée de vos appels.

- Lorsque vous appelez, attendez que votre correspondant ait décroché pour porter votre téléphone à l'oreille.

- Choisissez un appareil avec le DAS le plus bas possible.



**LE TÉLÉPHONE MOBILE,
AVEC MODÉRATION !**

QU'EST-CE QUE LE DAS ?

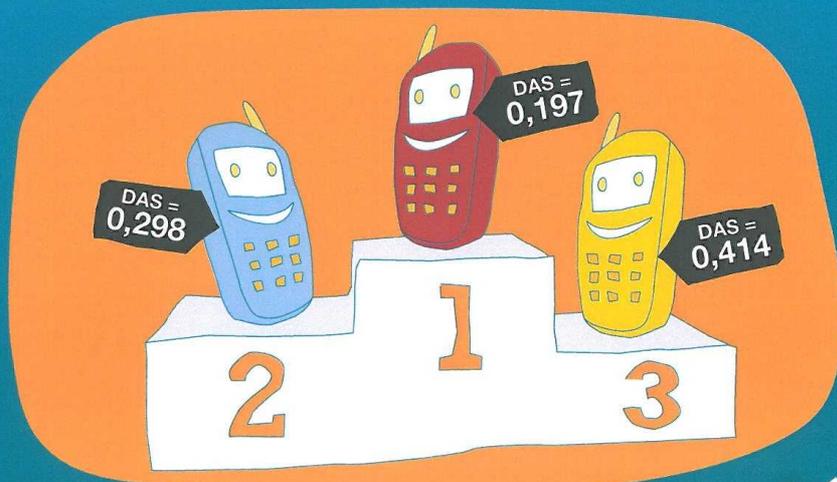
Le DAS, ou Débit d'Absorption Spécifique, du téléphone est le niveau maximal d'ondes radio auquel vous pouvez être exposé lorsque votre appareil fonctionne à sa puissance maximale.

Ce DAS est obligatoirement inférieur à 2 Watts par kilogramme (2W/kg).

L'Organisation Mondiale de la Santé et les autorités sanitaires indiquent qu'aucun danger pour la santé n'a été établi lorsque l'exposition de la tête ou du tronc aux ondes radio est inférieure à ce seuil. Cette limite a été établie dans l'objectif d'assurer la sécurité sanitaire des personnes exposées à des ondes radio, comme le sont les utilisateurs de mobile. Elle a été fixée avec un coefficient de sécurité important pour couvrir d'éventuels effets à long terme.

Pendant les communications téléphoniques, votre exposition aux ondes radio est généralement inférieure au DAS de votre appareil car les téléphones mobiles fonctionnent rarement à leur puissance maximale.

L'article 1 de l'arrêté du 8 octobre 2003 relatif à l'information des consommateurs sur les équipements terminaux radioélectriques pris en application de l'article R. 20-10 du code des postes et télécommunications précise que « Le débit d'absorption spécifique (DAS) local dans la tête figure de façon lisible et visible dans la notice d'emploi des équipements terminaux radioélectriques destinés à être utilisés en France ».



AMIENS

maison
prévention
santé

**LE TÉLÉPHONE MOBILE,
AVEC MODÉRATION !**

TÉLÉPHONE ET CONDUITE : UNE ASSOCIATION RISQUÉE

Téléphoner au volant multiplie par 5 les risques d'accidents. 4^e cause de mortalité sur la route, après l'alcool, la vitesse et le non-port de la ceinture de sécurité, l'usage du téléphone au volant reste une pratique très répandue.

41% des conducteurs déclarent qu'il leur arrive d'utiliser un téléphone portable en conduisant. En 2007, ce sont 7 à 8% des accidents qui auraient pu être évités si les conducteurs impliqués n'avaient pas utilisé de téléphone portable en conduisant. (www.securiteroutiere.gouv.fr)

● CE QUE PRÉVOIT LE CODE DE LA ROUTE (ARTICLE R.412-6-1)

Conduire avec un téléphone tenu en main est passible :

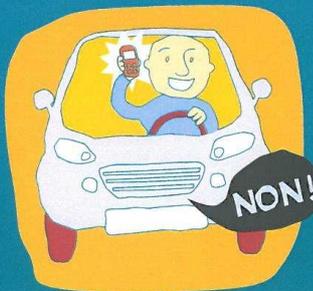
- d'une **amende forfaitaire de 35€** (22€ si elle est payée dans les 3 jours). En cas de poursuites pénales, l'amende peut atteindre un montant maximal de 150€ ;
- d'un **retrait de 2 points** du permis de conduire.

CONSEILS ET BONNES PRATIQUES

- Je laisse ma messagerie répondre, je mets donc mon portable en silencieux pour ne pas être gêné par sa sonnerie, ou je laisse le passager répondre.
- Pour passer un appel ou envoyer un SMS, je m'arrête dans un lieu approprié (parking, aire de repos, etc.) ou je laisse le passager s'en charger.
- Quand j'appelle, je m'assure que mon interlocuteur n'est pas au volant.

● LE TÉLÉPHONE, CAUSE DE DISTRACTION

La conduite nécessite en permanence 100% de notre attention pour parer les dangers qui peuvent survenir. Téléphoner au volant est une source de distraction qui perturbe la concentration, en détournant notre attention de la circulation. De plus, lorsque le téléphone sonne on a tendance à répondre immédiatement, quelles que soient les conditions de circulation. Contrairement à l'écoute de la radio, qui n'a aucun effet sur la conduite, téléphoner au volant peut s'avérer dangereux.



CONCLUSION

En cas d'imprévu, notre temps de réaction augmente de 50% en moyenne : la distance d'arrêt est donc plus grande et le choc plus violent. Le risque de ne pas percevoir un piéton qui traverse, un véhicule qui freine brusquement, etc. est augmenté.



**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73



n° 007235-03

janvier 2013

Evaluation des expériences de nouvelles formes
de concertation et d'information locale
dans le cadre de l'implantation des antennes relais
de téléphonie mobile

Commune de Bayonne



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 007235-03

**Evaluation des expériences de nouvelles formes
de concertation pour l'implantation des antennes
relais de téléphonie mobile**

Commune de Bayonne

établi par

Jean-Alfred Bedel

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

janvier 2013

Sommaire

Résumé.....	3
Introduction.....	5
Les collectivités territoriales parties prenantes aux expérimentations.....	5
Les résultats du travail du groupe « Concertation ».....	5
1. La situation de la collectivité au regard des implantations d'antennes relais	7
1.1. Présentation de la Commune.....	7
1.2. Le contexte local de l'implantation d'antennes relais.....	7
1.3. Le contexte particulier du projet servant à l'expérience de concertation.....	8
2. Les outils testés par la collectivité	9
2.1. Le choix des outils par la commune	9
2.2. La réunion publique.....	10
2.2.1. Préparation :.....	10
2.2.2. Réunion publique :.....	10
2.2.3. Suites données :.....	10
2.2.4. Productions du processus d'information et de concertation publics :	10
2.2.5. Les avis de l'instance partenariale de concertation.....	11
3. L'évaluation des outils testés.....	13
3.1. L'instance partenariale de concertation communale et la charte.....	13
3.1.1. Son rôle.....	13
3.1.2. Sa composition.....	14
3.1.3. Son fonctionnement.....	14
3.1.4. Le bilan de l'instance partenariale de concertation communale.....	15
3.2. La rubrique « antennes relais » du site internet de la ville.....	16
3.3. La réunion publique.....	16
3.3.1. Son rôle.....	16
3.3.2. La participation.....	16
3.3.3. Le bilan du processus d'information et de concertation.....	17
Conclusion.....	18
Annexes.....	21
1. Lettre de mission	23

2. Liste des personnes rencontrées.....	27
3. Glossaire des sigles et acronymes.....	29

Résumé

Dans le cadre des travaux de la COMOP radiofréquence, 9 collectivités locales ont été sélectionnées pour tester de nouvelles formes de concertation préalable à l'implantation d'antennes relais. Le CGEDD a été chargé d'évaluer les expériences réalisées.

La commune de Bayonne a été retenue parmi les 9 collectivités territoriales expérimentales et l'évaluation des expériences qu'elle a menées a été confiée à Jean-Alfred Bedel, membre de la Mission d'Inspection Générale Territoriale Sud-Ouest (MIGT SO) du CGEDD.

L'évaluation a porté sur trois formes de concertation :

- l'instance partenariale de concertation communale ;
- la rubrique du site internet de la ville dédiée aux antennes relais ;
- la réunion publique d'information.

Le rapport analyse les 3 formes de concertation, en se focalisant sur l'instance de concertation et la réunion publique.

La ville a créé, en décembre 2008, une instance de concertation sur les projets d'installation d'antennes relais. L'instance de concertation est composée de représentants de la ville, des 4 opérateurs, de l'ARS et d'associations attentives aux effets éventuels des antennes relais sur la santé humaine.

La ville a organisé, le 23 mai 2012, une réunion publique de présentation de 2 projets d'implantation de nouvelles antennes relais et de 1 projet de modification.

Le rapport conclut que les trois formes de concertation sont pertinentes et ont chacune leur place dans le processus d'information/concertation entre toutes les parties prenantes.

Il apparaît que l'instance partenariale et la rubrique internet sur les antennes relais mobilisent des moyens « raisonnables » vis-à-vis des objectifs respectifs visés (la recherche d'un accord sur les projets acceptable par tous dans l'instance de concertation et l'information générale de tous les citoyens avec le site internet).

La réunion publique apparaît comme mobilisant des moyens lourds, peu en proportion avec l'objectif recherché d'information et de recueil des questions des riverains. Il ne semble pas réaliste de multiplier leur fréquence et encore moins de les synchroniser avec les nouveaux projets. Mais, les réunions publiques répondent à un besoin et des recherches seraient à faire sur leur place dans le dispositif d'information/concertation.

Introduction

Ce rapport fait partie d'un ensemble de rapports établis par les Missions d'Inspection Générale Territoriale du CGEDD, et destinés à permettre l'évaluation des expériences de nouvelles formes de concertation préalable à l'implantation d'antennes relais.

Les collectivités territoriales parties prenantes aux expérimentations

En décembre 2010, le COMOP radiofréquences, dirigé par le député de l'Isère François Brottes, a procédé à un appel à candidatures afin de sélectionner deux groupes de collectivités territoriales.

Un groupe avait pour objectif de tester les possibilités de réduction de l'exposition des populations aux radiofréquences, tandis que l'autre groupe avait en charge le test de nouvelles formes de concertation préalablement à l'implantation d'une antenne relai.

Cet appel à candidatures a rencontré un vif succès auprès des communes. A l'issue d'un processus de sélection effectué par le COMOP, une liste de 12 collectivités, représentant la diversité des situations de celles-ci, a été arrêtée pour procéder aux expériences de concertation. Il est cependant apparu que deux d'entre elles n'avaient pas d'antenne relai, et qu'une troisième avait un contentieux juridique avec un opérateur. La liste finale s'est donc établie comme suit, avec 9 collectivités:

Amiens (Somme)
Bayonne (Pyrénées Atlantiques)
Bourges (Cher)
Boult (Haute Saône)
La Bresse (Vosges)
Lille Communauté Urbaine (Nord)
Orléans (Loiret)
Pessac (Gironde)
Tours (Indre et Loire)

Les résultats du travail du groupe « Concertation »

A l'issue de cette sélection, il convenait de définir ce qui serait testé dans les collectivités sélectionnées.

A cette fin, un groupe de travail a été constitué, sous la direction de la Compagnie nationale des Commissaires enquêteurs, et rassemblant les parties prenantes, opérateurs, associations, AMF et administrations d'État. Le groupe a travaillé de mai 2010 à juin 2011, et a produit une liste d'outils pouvant être testés dans les collectivités candidates.

Le groupe a notamment convenu de ne pas imposer d'outils de concertation aux collectivités. Il a en effet semblé préférable que les collectivités sélectionnent elles-mêmes les outils qui leur semblaient les plus prometteurs, et qu'elles souhaitent tester.

Dans ce cadre, le présent rapport a ainsi pour objet d'évaluer les expériences des outils testés par la commune de Bayonne.

Les éléments contenus dans ce rapport seront repris et analysés comparativement avec les éléments identiques issus des autres expériences de concertation, le tout formant ainsi un rapport de synthèse des expériences de concertation.

1. La situation de la collectivité au regard des implantations d'antennes relais

1.1. Présentation de la Commune

Bayonne est une sous-préfecture du département des Pyrénées Atlantique.

Elle fait partie de la Communauté d'agglomération de Côte Basque - Adour (ACBA).

Bayonne est un port (9 ème port français par le tonnage de son trafic), un centre administratif (sous-préfecture), industriel (aciérie...) et touristique (les fêtes de Bayonne attire tous les ans de l'ordre d'un million de personnes).

Sa population est de 44 500 habitants (source : INSEE) sur une aire de 2 580 ha ; l'accroissement annuel moyen des dix dernières années est de 1,1 %.

La population de l'unité urbaine (source : INSEE) est de 222 000 habitants, sur une aire de 460 km².

1.2. Le contexte local de l'implantation d'antennes relais

Une partie de la population de Bayonne a exprimé des inquiétudes sur des effets éventuels sur la santé des antennes relais, mais il ne s'est pas développé de situation conflictuelle.

Sensible aux préoccupations exprimées, la Mairie a créé, en juillet 2008, un groupe de travail interne sur la question de la téléphonie mobile qui a proposé la création d'une Instance Partenariale de Concertation Communale.

L'Instance de Concertation a été créée le 19 décembre 2008.

Son rôle est d'être un espace de dialogue et de concertation des différentes parties prenantes, la ville visant à trouver des "compromis" et à parvenir à des "consensus" sur les projets tenant compte des positions de chaque partie.

Ses membres sont des représentants de la mairie, des opérateurs, de l'ARS et de deux associations (PRIARTÉM et Agir pour l'environnement). Les opérateurs ont été réticents à la présence des associations mais ont finalement accepté leur participation. La présidence est tenue par une adjointe du maire.

La première réunion s'est tenue le 14 avril 2009.

L'Instance a élaboré une charte¹, signée par la Ville et les 4 opérateurs en novembre 2011.

Elle prévoit la mise en œuvre de réunions d'information en présence des opérateurs concernés (article 3 du titre IV).

¹ La charte prévoit les dispositions suivantes :

- Les opérateurs s'engagent à présenter des dossiers d'information pour toute nouvelle implantation, en respectant une composition de dossier type (article 3 du titre II) ;
- La commune et les opérateurs s'engagent à mettre en œuvre une concertation permanente sur les évolutions technologiques et réglementaires et sur les développements des connaissances scientifiques en matière de téléphonie mobile (article 1 du titre III) ;
- La commune et les opérateurs s'engagent à apporter une réponse appropriée (réunions, mesures de champs...) aux sollicitations des habitants (article 2 du titre IV) ;
- la Ville s'engage à mettre à la disposition du public les dossiers d'information des nouvelles implantations fournis par les opérateurs (article 4 du titre IV).

1.3. Le contexte particulier du projet servant à l'expérience de concertation

La commune de Bayonne s'est portée volontaire pour tester, dans le cadre des travaux de la COMOP, de nouvelles procédures de concertation et d'information locales pour accompagner les projets d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile.

L'expérimentation s'est déroulée en accompagnement de trois projets :

- l'implantation d'une nouvelle antenne-relai en centre ville², par SFR ;
- le remplacement d'une antenne-relais 2G par une antenne relais 3G sur un pylône situé dans une zone industrielle³, par SFR ;
- l'implantation d'une nouvelle antenne-relai dans un quartier de la rive droite de l'Adour⁴, par FREE.

² Avec un objectif d'améliorer la qualité de service d'une zone jusqu'alors mal desservie.

³ Avec un objectif d'améliorer le service de téléphonie 3G.

⁴ Avec un objectif de satisfaire des obligations envers l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

2. Les outils testés par la collectivité

2.1. Le choix des outils par la commune

La ville de Bayonne a mis en œuvre, sous une forme ou sous une autre, une grande partie des outils de concertation de la liste établie par le groupe de travail concertation de la COMOP :

- les plaquettes d'information générale du ministère (outil 1) ;
- les cahiers d'acteurs (outil 2) ;
- une rubrique "Antennes relais" sur le site internet de la ville (outil 3) ;
- la tenue d'une réunion publique sur des projets d'antennes relais spécifiques (outil 7), avec un affichage et de la publicité préalables (outil 9), la publication d'articles dans le bulletin municipal (outil 11), des affiches de synthèse sur des projets d'antennes relais (outil 5) et l'appel à un « garant » (outil 24).

La rubrique "Antennes relais" du site internet de la ville contient

- des informations générales sur la téléphonie mobile⁵,
- les informations sur les projets en cours,
- des résultats synthétiques de mesure de champs électrique,
- la carte des antennes relais implantées sur le territoire communal,
- la charte entre la commune et les opérateurs de téléphonie mobile.

La tenue d'une réunion publique d'information et de concertation est sans doute la modalité la plus en vue expérimentée par la ville. Elle a été testée en accompagnement des trois projets d'implantation d'antennes relais mentionnés ci-dessus (cf paragraphe 1.3). La réunion publique s'est tenue 23 mai 2012.

La ville a souhaité la présence d'un acteur externe pour tenir un rôle de « garant » du dispositif d'information et de concertation. Ce rôle a été tenu par la « délégation citoyenne » mise en place par la Ville de Bayonne dans le cadre de la « participation citoyenne », régie par la "charte de la participation citoyenne", signée par le maire le 26 mars 2010⁶.

⁵ Le site présente notamment les plaquettes du ministère

⁶ La participation citoyenne est définie comme une "force de proposition et d'accompagnement de la commune dans ses prises de décision" et vise à donner les moyens aux citoyens d'être acteurs dans la vie de sa cité et à permettre à la Commune de mieux connaître les avis et besoins des habitants pour mieux répondre à leurs attentes ; tous les projets relevant des objectifs de l'Agenda 21 sont éligibles à être soumis à la participation citoyenne.

Le dispositif fixé dans la charte de la participation citoyenne comprend plusieurs "niveaux" :

- des "assemblées de secteur" (géographique) ouvertes à tous les citoyens ; elles rendent compte à la "délégation citoyenne" ;
- des "ateliers thématiques", créés sur proposition de la Commune ou de la "délégation citoyenne", de composition fixée en fonction du projet ; ils rendent des avis motivés ;
- la "délégation citoyenne", composée de délégués des assemblées de secteur; elle émet des avis argumentés sur tous les projets dont elle est saisie ;
- la "commission extra-municipale de la participation citoyenne", composée à parité d'élus et de représentants de la délégation citoyenne et lieu d'échanges entre la municipalité et la délégation citoyenne, sur les projets et les avis rendus par la délégation citoyenne et les ateliers thématiques.

2.2. La réunion publique

Les étapes de sa préparation et de sa tenue et les suites données ont été les suivantes :

2.2.1. Préparation :

- saisine de la "délégation citoyenne" pour tenir un rôle de "garant" du dispositif d'information et de concertation ;
- annonce très largement diffusée de l'évènement : publication dans le journal de la mairie, annonce sur les journaux électroniques et le site internet de la mairie, conférence de presse, affichages et tracts diffusés dans un rayon de 100 m autour des sites concernés ... ;
- diffusion, préalablement à la réunion, sur le site internet de la mairie, d'informations sur les antennes relais en général et sur les 3 projets objets de la réunion ;
- ouverture d'un registre des observations en mairie, pour le recueil des questions et observations des habitants, pendant 3 semaines, une semaine avant la réunion et 2 semaines après la réunion.

2.2.2. Réunion publique :

- présence d'un modérateur pour organiser les débats;
- exposition de panneaux sur les antennes relais, les mesures de champs électromagnétique, la localisation des antennes relais sur la commune et les 3 projets ;
- bulletin de recueil des observations du public ;
- mise à disposition de documentation (plaquettes d'information générale, cahiers d'acteurs, dossiers d'information, chartes opérateurs/Ville, ...) ;
- présentations orales et débats sur :
 - le processus d'information et de concertation par le modérateur;
 - la téléphonie mobile et les antennes relais par un représentant d'un opérateur et un représentant d'une association, et échanges avec la salle ;
 - les 3 projets présentés, successivement, par les opérateurs concernés et échanges avec la salle.

2.2.3. Suites données :

- réponses écrites des opérateurs, des associations et de la Ville aux questions du public portées dans le registre d'observations ou dans le bulletin de recueil des observations le jour de la réunion publique, et publication des réponses sur le site internet de la ville ;
- avis de la "délégation citoyenne" sur le processus d'information et de concertation ;
- bilan de la réunion publique par l'instance partenariale de Concertation Communale et préparation des avis de l'instance partenariale de concertation relatifs aux projets soumis par les opérateurs ;
- publication des avis de l'instance partenariale de concertation sur les projets.

La mairie a par ailleurs établi un bilan de la réunion publique (19 juillet 2012).

2.2.4. Productions du processus d'information et de concertation publics :

Les documents disponibles à l'issue du processus se composent :

- des dossiers d'information présentés par les opérateurs,
- du registre des observations, du bulletin de recueil des observations du public et des réponses et commentaires écrits des membres de l'instance partenariale de concertation aux questions posées ;
- du rapport sur le processus d'information et de concertation rédigé par la délégation citoyenne, garant du dispositif d'information et de concertation ;
- du bilan de l'information et de la concertation dressé par l'instance partenariale de concertation communale ;
- du bilan de la réunion publique (19 juillet 2012) établi par la mairie ;
- des avis de l'instance partenariale de concertation sur les projets.

2.2.5. Les avis de l'instance partenariale de concertation.

Ils constituent l'étape ultime de la concertation.

Ils sont rédigés en tenant compte de tous les éléments produits cités ci-dessus. Ils sont présentés en instance de concertation et signés en final par la « présidente de l'instance partenariale de concertation communale ».

Par analogie avec la procédure d'enquête publique, l'avis prend une des formes suivantes :

- avis favorable ;
- avis favorable avec recommandations et/ou réserves ;
- avis défavorables.

Un avis avec réserve devenant défavorable si la réserve n'est pas levée.

3. L'évaluation des outils testés

L'évaluation porte sur trois des outils testés :

- l'instance partenariale de concertation communale et la charte,
- la rubrique « antennes relais » du site internet de la ville,
- la réunion publique sur 3 projets d'antennes relais.

Elle résulte :

- d'informations recueillies oralement auprès de représentants :
 - de la ville de Bayonne,
 - de la délégation citoyenne de la ville de Bayonne,
 - des 4 opérateurs ;
- de la consultation des comptes rendus des réunions de l'instance partenariale de concertation communale des 19 octobre 2011, 15 mars, 11 avril et 19 juin 2012 et du bilan établi par la ville de la réunion publique du 23 mai 2012⁷.

Une association a été contactée mais n'a pas répondu.

La liste des personnes interviewées est donnée en annexe 2.

3.1. L'instance partenariale de concertation communale et la charte

L'instance de concertation de la ville de Bayonne a été créée sur la base du modèle proposé dans le "guide des relations entre opérateurs et communes"⁸.

3.1.1. Son rôle.

Le rôle donné à cette instance par la ville apparaît comme plus ambitieux que celui défini dans le guide. Pour la ville, l'instance est un lieu de dialogue et de concertation entre les différentes parties prenantes avec un objectif visé de trouver des "compromis" et d'arriver à des "consensus" sur les projets tenant compte des positions de chaque partie.

Pour les opérateurs, l'instance est avant tout le lieu de présentation de leurs projets à la ville, charge à cette dernière de diffuser l'information aux habitants. Le principe de la "concertation" est accepté mais, dans leur esprit, les marges laissées à la concertation sont circonscrites à des aménagements des projets, sauf cas où une contrainte aurait échappé à l'opérateur (comme, par exemple, la proximité d'un établissement sensible). L'émission d'un avis de la ville sur les projets arrêtés à l'issue de la phase de concertation est également admise mais les opérateurs sont unanimes pour demander que la ville se prononce rapidement. La charte (annexe 2 de la charte) prévoit un délai de deux mois entre la date de dépôt du dossier d'information en mairie

⁷ Bilan de l'information et de la concertation – 19 juillet 2012

⁸ Guide publié en commun par l'association des maires de France et l'association française des opérateurs mobiles

et l'avis de la mairie. Ce délai est acceptable pour les opérateurs mais semble peu compatible avec le dispositif d'information et de concertation de la charte.

Pour soulager la contrainte sur les délais, un opérateur propose de distinguer deux niveaux d'intervention de l'instance de concertation :

- un travail sur "des schémas prévisionnels de déploiement", pouvant s'accommoder de temps de réponse relativement long ;
- un travail sur les projets ponctuels d'implantation d'antennes relais, appelant des décisions rapides de la ville.

Mais 2 autres opérateurs ne soutiennent pas la proposition, les "schémas prévisionnels" étant qualifiés de trop "théoriques".

3.1.2. Sa composition.

La composition de l'instance partenariale de concertation est très voisine de celle proposée dans le guide. Elle s'en distingue par :

- la participation de 2 associations attentives aux effets éventuels des antennes relais sur la santé humaine;
- l'absence de représentation de la préfecture et du service départementale de l'architecture et du patrimoine (SDAP).

La participation d'associations a été voulue par la ville et "imposée" aux opérateurs pour garantir la transparence du travail de la commission. Certains opérateurs déclarent ne pas être opposés à une participation d'associations mais souhaitent qu'elles soient représentées par des intervenants « locaux » pouvant apporter un éclairage sur des problématiques particulières de la ville et de ses quartiers.

La représentation de l'État est assurée par l'ARS. La présence d'un représentant du SDAP ne semble pas nécessaire, la question de l'insertion des antennes relais dans le paysage semblant maintenant pouvoir être traitée correctement par les opérateurs et n'est pas le sujet sensible à l'origine de la création de l'instance de concertation.

La participation de l'ARS est par contre souhaitée, avec des attentes de la ville d'être le garant du respect des règles sanitaires et des attentes des opérateurs afin d'assurer un "contre-poids" aux associations. Sans viser le cas de l'instance de concertation de Bayonne, les opérateurs sont assez critiques sur le niveau de la participation de l'ARS dans les instances de concertation créées par les communes ou les collectivités territoriales. Ils font les 2 reproches suivants :

- assiduité médiocre des représentants de l'ARS dans certaines instances ;
- qualité du porter à connaissance du dire de l'État, très variable selon les ARS .

La participation d'autres représentants de l'État, de ses opérateurs et de ses agences est évoquée par un opérateur : un représentant de la préfecture, voire de l'ANFR pour les questions d'exposition aux champs ou de l'ARCEP sur les obligations de service imposées aux opérateurs.

3.1.3. Son fonctionnement.

Les ordres du jour des réunions et la procédure d'établissement des relevés de conclusions (après avis des membres de la commission) n'appellent pas de remarque particulière.

La périodicité des réunions est acceptable pour les opérateurs sous réserve du point déjà évoqué ci-dessus du respect du délai de deux mois prévus dans la charte entre le dépôt des dossiers d'information en mairie et la publication de l'avis de la mairie.

La charte a défini une composition type des dossiers d'information servant de base au travail de l'instance partenariale de concertation. La composition des dossiers est proche de celle du guide des relations entre opérateurs et communes, avec une particularité notable, l'ajout d'une annexe⁹ portant sur l'estimation des niveaux du champ électromagnétique produit par l'installation projetée. Elle est respectée par les opérateurs, mais la matérialisation de l'annexe fait encore débat entre la ville et les opérateurs.

Les points non réglés portent sur :

- les modèles de calcul des champs produits par une antenne, mais ce point n'a pas un gros enjeu, la physique à la base des modèles étant identique (propagation en espace libre) ;
- la représentation cartographique des champs, l'enjeu étant d'arriver à des représentations compréhensibles par le grand public et, si possible, similaires pour les 4 opérateurs ;
- le choix des champs modélisés parmi les 3 options citées :
 - le champ spatial modélisé de la seule antenne objet du projet ;
 - les valeurs du champ, sur un nombre limité de points, obtenues par le cumul des champs mesurés des antennes préexistantes et du champ modélisé de la nouvelle antenne ;
 - le champ spatial modélisé de l'ensemble des antennes de la zone¹⁰.

3.1.4. Le bilan de l'instance partenariale de concertation communale.

L'instance de concertation joue correctement son rôle de lieu de dialogue entre les parties prenantes et de présentation et de concertation sur les projets et, jusqu'à présent, l'objectif ambitieux de la ville d'arriver à des "consensus" sur les projets a été atteint.

Dans les points d'amélioration possibles de son fonctionnement, on relève :

- le porter à connaissance du dire de l'État dans les instances de concertation qui doit être correctement assuré ;
- la partie des dossiers d'information portant sur l'estimation des niveaux du champ électromagnétique produit par l'installation projetée où apparaissent des besoins de « normalisation » du fond et d'une « uniformisation » du mode de représentation cartographique des champs compréhensible par le public.
- éventuellement, l'élargissement de la composition de l'instance à d'autres organismes de l'État et la représentation des associations par des acteurs locaux.

⁹ La charte précise que l'annexe est demandée dans le cadre de l'expérimentation des nouvelles modalités de concertation COMOP.

¹⁰ La ville demande cette modélisation globale. Elle explique vouloir « disposer d'un état initial « électromagnétique ». Ainsi l'estimation à l'état projeté qui devrait tenir compte de l'état initial, pourra être une aide à la décision ». Les opérateurs sont unanimes sur la complexité des modélisations globales.

3.2. La rubrique « antennes relais » du site internet de la ville

Le représentant de l'instance de concertation et les représentants des opérateurs jugent le site internet de la ville sur les antennes relais,

- objectif et complet sur la partie information générale,
- riche et bien réactualisé en information sur les relevés de campagne de mesures et la carte des antennes relais,
- transparent vis-à-vis des projets des opérateurs (le site présente les dossiers d'information des nouveaux projets déposés par les opérateurs).

Un opérateur juge toutefois que la partie du dossier d'information présentant des cartes des champs électriques modélisés est trop complexe pour le grand public et ne devrait pas être sur le site.

3.3. La réunion publique

3.3.1. Son rôle.

Pour la ville, l'objet de la réunion publique est claire. Il s'agit à la fois :

- d'informer le public sur les projets des opérateurs, dans la plus grande transparence,
- de faire remonter les interrogations et préoccupations du public riverain, pour y apporter des réponses et servir à la concertation entre la mairie et les opérateurs et à la préparation de l'avis de la mairie sur les projets.

Les opérateurs entrent correctement dans la démarche de la ville en présentant leurs projets en réunion publique et en répondant par écrit aux questions posées dans le registre d'observations ; la délégation citoyenne confirme l'investissement fort de la ville dans l'organisation et la tenue de la réunion publique, l'application des opérateurs dans leur intervention orale (encore améliorable) et le bon déroulement du processus de concertation.

3.3.2. La participation.

Les organismes membres de l'instance de concertation étaient présents à la réunion publique, à une exception près, celle du représentant de l'ARS qui s'est fait excuser, la réunion se tenant pendant la période de réserve précédant les élections législatives. Cette absence a nui à la présentation des effets des antennes relais sur la santé humaine où seule une association a pu s'exprimer et le dire de l'État en la matière n'a pas pu être présenté par un de ses représentants « officiels ».

La participation du public a été jugée faible (une cinquantaine de personnes) par la ville et les opérateurs. Le représentant de la délégation citoyenne et un opérateur relativisent ce score en indiquant qu'il est très honorable pour des réunions publiques d'information/concertation sur des projets d'aménagement.

Bien qu'il n'y ait pas eu d'enquête sur les motivations de la participation du public¹¹ présent, il semble qu'il y ait eu majoritairement des sympathisants d'associations s'opposant au déploiement des antennes relais et peu de riverains.

¹¹ Un questionnaire avait été préparé et distribué aux participants. Les réponses ont été analysées par le médiateur, mais la synthèse est peu significative, seuls 4 participants ayant répondu.

La ville avait fait appel à deux autres participants qui ont joué des rôles essentiels :

- un modérateur pour conduire la réunion,
- un représentant de la délégation citoyenne pour tenir un rôle de garant.

La présence d'un modérateur est jugée comme nécessaire par les opérateurs, la délégation citoyenne et la Ville. Son rôle est déterminant pour éviter tout dérapage de la réunion vers des situations conflictuelles (un opérateur parle du risque de "réunion tomates"). Il se trouve que le modérateur choisi par la ville a très bien tenu son rôle (neutre sur le fond, donnant la possibilité de s'exprimer à tous ceux qui le souhaitent, évitant les situations conflictuelles). Il y a sans doute lieu d'attirer l'attention des organisateurs de réunion publique sur le choix d'un "bon modérateur".

La ville a estimé que le représentant de la délégation citoyenne a bien joué le rôle qu'elle lui demandait de tenir. Les opérateurs n'ont pas fait de remarques particulières sur le rôle de la délégation citoyenne.

3.3.3. Le bilan du processus d'information et de concertation.

Le point positif fort du processus, reconnu par tous (la ville, les opérateurs et la délégation citoyenne), est d'avoir été l'occasion de rassembler, publier sur internet et présenter en réunion publique une documentation sur les antennes relais en général (essentiellement les documents du ministère qui sont unanimement appréciés) et sur les 3 projets d'implantation d'antennes.

Dans les points faibles mis en évidence par l'expérimentation, on relève :

- la lourdeur de la préparation de la réunion pour la ville mais également la lourdeur pour les opérateurs du travail de préparation de présentations compréhensibles par un grand public ;
- le nombre de dossiers présenté (3 dans le cas de la réunion) semble trop élevé et provoque une "lassitude" des participants ;
- l'hétérogénéité des dossiers d'information et des exposés des opérateurs, particulièrement le résumé non technique et les cartographiques des champs électromagnétiques, souvent incompréhensibles pour le public ;
- l'impossibilité matérielle pour la ville et pour les opérateurs de multiplier des réunions de ce type et de généraliser le processus à tous les projets présentés par les opérateurs ;
- le "rendement" faible de l'opération : peu de questions pertinentes ;
- le risque du trust de la parole du public par des représentants d'associations au détriment des riverains.

Conclusion

L'évaluation a porté sur trois formes de concertation :

- l'instance partenariale de concertation communale ;
- la rubrique du site internet de la ville dédiée aux antennes relais ;
- la réunion publique du 23 mai 2012 organisée par la ville à l'occasion de 3 projets d'installation d'antennes relais.

Le tableau 1 synthétise les objectifs, les participants visés et des appréciations de l'importance des moyens mobilisés des 3 formes de concertation.

Tableau 1

	Instance de concertation	Site internet	Réunion publique
Objectif visé	Accord sur les projets acceptable par toutes les parties concernées	Information générale	Information des riverains et recueil de leurs questions sur des projets
Participants	Représentants de la ville, des opérateurs, de l'État et du "public"	Tous les citoyens	Les riverains (préférentiellement)
Moyens	Légers : entre 4 et 8 réunions par an.	Plus ou moins légers : quelques jours de webmestre par an	Lourds : moyens financiers et humains pour la logistique de l'opération

Le tableau met en évidence que les 3 formes de concertation/information se positionnent sur des "créneaux qui leur sont propres" et qui ont chacune leur domaine de pertinence.

Il montre également que les moyens déployés sont "raisonnables" vis-à-vis des objectifs visés par l'instance de concertation et le site internet mais peu en proportion avec les attentes visées et encore moins avec les résultats obtenus par la réunion publique.

Ce diagnostic sévère sur les réunions publiques doit être relativisé. La réunion publique a une réelle légitimité, mais il n'est pas envisageable de les multiplier et encore moins de les "synchroniser" avec les dépôts des projets de nouvelles antennes relais. Une réflexion est sans doute à mener pour recaler les réunions publiques dans le dispositif d'information / concertation et cibler leur objectif.

Sans reprendre complètement le bilan de l'instance partenariale de concertation communale (paragraphe 3.1.4) et de la réunion publique (paragraphe 3.3.3), il faut rappeler également le besoin d'assurer un meilleur niveau du dire de l'État dans les instances de concertation et les réunions publiques.

Jean-Alfred Bedel

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop on the left and a horizontal line extending to the right.

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des
forêts

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

Direction Générale de la Prévention des Risques

Paris, le **17 MARS 2010**

Le directeur

Le Directeur Général de la Prévention des Risques

à

Monsieur Claude Martinand
Vice-Président du Conseil général
de l'Environnement et du Développement durable

Dans le cadre des travaux opérationnels faisant suite à la table ronde « radiofréquences, santé, environnement », à l'occasion du COMOP chargé de l'organisation des expérimentations de réduction de l'exposition aux radiofréquences, et de l'expérimentation de nouvelles formes de concertation, le CGEDD a bien voulu apporter son concours à la réflexion que la DGPR a lancée en interne au ministère, et je l'en remercie.

Ces expérimentations débiteront prochainement, et se pose la question de l'évaluation de la concertation menée dans ces deux cas. Je souhaiterais, en accord avec le Président du COMOP, le député François Brottes, confier au CGEDD la tâche d'évaluer ces 29 expérimentations (→ la liste annexée répertorie les 29 sites).

Ces évaluations devront être réalisées à partir d'un cadre commun et d'une grille d'analyse dont les principes seront approuvés par le COMOP. En première approche, l'analyse tiendra compte des éléments suivants :

- Evaluation de la qualité de la documentation remise aux administrés, des moyens multimédia (Internet) mis en oeuvre
- Evaluation de la qualité et des résultats des réunions publiques ou restreintes organisées par la commune ou les services déconcentrés de l'Etat. Leur nombre ne devrait guère excéder 5 à 10 par site d'expérimentation.
- Prise en compte des bilans éventuels effectués par les parties prenantes administratives, notamment services de la commune ou de l'EPCI, services déconcentrés de l'Etat, commissaire enquêteur éventuel, ainsi que les organismes intervenant : ANFR, CSTB, INERIS, CETE Lyon.

Les rapporteurs pourront donner leur appréciation personnelle sur ces concertations, à la lumière de leur expérimentation, et toute autre observation connexe qui leur semblerait utile.

Chaque site d'expérimentation devra faire l'objet de son propre rapport. En ce qui concerne les 17 sites concernés par la réduction de l'exposition, les rapports ne devront pas aborder les aspects techniques, puisque l'évaluation de ceux-ci sera prévue par le groupe technique sous l'égide de l'ANFR. En revanche, des réunions publiques de concertation visant à partager la démarche et les résultats seront organisées dans ces communes. C'est sur l'évaluation de cette concertation que portera le rapport du CGEDD dans ces communes.

A l'issue de la remise de ces rapports, une synthèse sera réalisée, à destination du COMOP, qui essaiera de mettre en évidence les points forts et faibles de ces expérimentations.

Les dates des expérimentations seront fixées, pour chaque site, par les communes ou communautés pilotes en consultant la préfecture et le COMOP. La préfecture et la DGPR informeront le CGEDD des dates retenues. Le rapport du CGEDD, pour un site donné, devra être remis au plus tard un mois après la fin de l'expérimentation sur ce site. A titre indicatif, il est pour le moment prévu que ces expérimentations s'arrêtent à la fin septembre.

Je me charge de tenir les communes, les représentants de l'Etat et de façon générale les membres du comité opérationnel informés de la mission qui vous est confiée.

**Pour le ministre et par délégation,
le directeur général de la prévention des risques,
délégué aux risques majeurs**

Laurent MICHEL

Présent
pour
l'avenir

- 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 62 07 - Fax : 33 (0)1 40

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
Bisauta	Martine	Conseil municipal	Adjointe du maire
Poure	Soizic	Ville de Bayonne	Chargée de mission développement durable
Aguesse	Nathalie	Ville de Bayonne	Chargée de mission développement durable
Marty	Corinne	Bouygues Télécom	
Bernardin	Bruno	Orange	
Cometti	Philippe	SFR	
Gabay	Catherine	Free	
Esmieu	Alain	Délégation citoyenne de la ville de Bayonne	

3. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AMF	Association des Maires de France
ANFR	Agence Nationale des Fréquences
ARCEP	Autorité de régulation des Communications électroniques et des Postes
ARS	Agence Régionale de Santé
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
COMOP	Comité Opérationnel
MIGT SO	Mission d'Insepction Générale Territoriale Sud-Ouest
SDAP	Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73



n° 007235-04

mars 2013

Evaluation des expériences de nouvelles formes
de concertation et d'information locale
dans le cadre de l'implantation des antennes relais
de téléphonie mobile

Commune de Bourges



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

MIGT 2-Paris

Rapport n° : 007235-04

**EVALUATION DES EXPÉRIENCES DE
NOUVELLES FORMES D'INFORMATION ET DE
CONCERTATION POUR L'IMPLANTATION DES
ANTENNES RELAIS DE TÉLÉPHONIE MOBILE**

Commune de Bourges

établi par

Guy BARREY

Inspecteur général de l'Administration du Développement Durable

28 mars 2013

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	3
INTRODUCTION.....	4
1.1. Les collectivités territoriales parties prenantes aux expérimentations.....	4
1.2. Les résultats du travail du groupe « Concertation ».....	5
2. LES PRINCIPAUX ENJEUX ET ÉLÉMENTS DE DÉBATS.....	6
2.1. Les enjeux liés au respect du droit positif et son éventuel ajustement	6
2.2. Les enjeux et questionnements de santé publique liés à la proximité d'antennes-relais	6
2.3. Les enjeux liés aux impacts visuels et paysagers	7
2.4. les enjeux de démocratie citoyenne (information, concertation, participation du public)	7
3. LA SITUATION DE LA COLLECTIVITÉ AU REGARD DES IMPLANTATIONS D'ANTENNES RELAIS	8
3.1. Présentation de la CT	8
3.2. Le contexte général de l'implantation d'antennes relais	8
3.3. Le contexte particulier du projet servant à l'expérience de concertation	8
4. LES OUTILS TESTÉS PAR LA COLLECTIVITÉ	9
4.1. Le choix des outils par la commune	9
4.1.1. Outil 1 : la Charte	9
4.1.2. Outil 2 : les fiches de l'État	9
4.1.3. Outil 3 : les cahiers d'acteurs	9
4.1.4. Outil 4 : le dossier d'information Mairie (DIM)	9
4.1.5. Outil 5 : le site Internet de la ville	9
4.1.6. Outil 6 : l'observation des ondes électromagnétiques	10
4.1.7. Outil 7 : les instances de concertation Téléphonie mobile.....	10
4.1.8. Outil 8 : la réunion publique d'information	11
4.1.9. Outil 9 : l'instance départementale de concertation.....	11
4.2. Le bilan général tiré par la collectivité territoriale	11

4.3. Le bilan des associations locales	12
4.4. Le bilan général tiré par les opérateurs	12
4.5. Évaluation d'ensemble.....	12
4.6. Évaluation des outils.....	13
4.6.1. Évaluation de l'outil 1 : les fiches de l'État	13
4.6.2. Évaluation de l'outil 2 : le cahier d'acteurs	13
4.6.3. Évaluation de l'outil 3 : le dossier d'informations Mairie (DIM)	13
4.6.4. Évaluation de l'outil 4 : le site Internet de la Ville	14
4.6.5. Évaluation de l'outil 5 : la réunion communale de concertation	15
4.6.6. Évaluation de l'outil 6 : les mesures de champ	15
4.6.7. Évaluation de l'outil 7 : la réunion publique d'information	15
4.6.8. Évaluation de l'outil 8 : l'instance de concertation départementale (ICD).....	16
CONCLUSION	17
ANNEXES.....	19
1. Lettre de mission.....	21
2. Liste des personnes rencontrées.....	22
3. Liste des outils de concertation établie par le GT « Concertation ».....	23
4. Glossaire des acronymes.....	28
5. Récapitulation des recommandations.....	29

RÉSUMÉ

Dans le cadre des travaux de la COMOP radiofréquence, neuf collectivités locales ont été sélectionnées pour tester de nouvelles formes d'information et de concertation préalable à l'implantation d'antennes relai. Le CGEDD a été chargé d'évaluer les expériences réalisées.

La commune de Bourges a été retenue parmi les 9 collectivités territoriales expérimentales et l'évaluation des expériences qu'elle a menées a été confiée à Guy Barrey et Dominique Ducos-Fonfrède¹, membres de la Mission d'Inspection Générale Territoriale Paris du CGEDD, territorialement compétente.

A été analysée l'utilisation faite des huit outils suivants :

- Les fiches à caractère technique et pédagogique élaborées par l'État ;
- Le cahier d'acteurs ;
- Le dossier d'information déposé en mairie par chaque opérateur demandeur ;
- Le site Internet de la ville ;
- La réunion communale de concertation ;
- Les mesures de champ ;
- La réunion publique d'information.

Il ressort de l'évaluation de ces outils et de l'évaluation d'ensemble qui en résulte que la ville de Bourges dispose d'outils d'information et de concertation effectifs et pertinents, bien qu'aucune implantation nouvelle ne soit intervenue au cours de la période sous revue 2011-2012.

Sur la base de la présente évaluation, plusieurs recommandations sont émises en vue d'améliorer la procédure d'octroi des autorisations, les garanties accordées aux opérateurs, en terme de délais de procédure notamment, ainsi que l'information/concertation avec le public.

S'y trouve également posées deux questions:

-celle de l'éventuelle participation du public à l'élaboration des décisions publiques en matière d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile, à présent incontournable selon votre rapporteur ;

-celle de savoir si la ville de Bourges continuera bien à permettre effectivement aux opérateurs de respecter pleinement leurs obligations en terme de couverture appropriée de l'ensemble du réseau². En effet, ceux-ci n'auront de facto plus accès au patrimoine de la ville, du fait des nouvelles tarifications jugées trop chères et des durées locatives estimées désormais trop courtes.

¹. D. Ducos-Fonfrède a été empêchée, pour cause de maladie, de participer à cette mission.

² Obligation est faite aux opérateurs d'assurer le service de téléphonie mobile conformément au code des postes et communications électroniques et à leurs licences respectives et notamment :

- assurer la couverture de la population ;
- assurer de manière permanente et continue l'exploitation du réseau et des services de communication électronique
- garantir une qualité et une disponibilité de service satisfaisantes ;
- garantir un accès ininterrompu aux services d'urgence.

Les missions de contrôle du respect des obligations réglementaires et de celles relevant des licences individuelles de chaque opérateur ont été confiées à l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes (ARCEP).

INTRODUCTION

Ce rapport fait partie d'un ensemble de rapports établis par les Missions d'Inspection Générale Territoriale du CGEDD, et destinés à permettre l'évaluation des expériences de nouvelles formes d'information et de concertation préalables à l'implantation d'antennes relai.

1.1. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PARTIES PRENANTES AUX EXPÉRIMENTATIONS

Le développement des technologies radio-fréquences et ses multiples applications, notamment en matière de téléphonie mobile, avec la quasi généralisation de l'utilisation des téléphones portables en France, ont conduit à l'émergence de questionnements liés aux incidences sur la santé des ondes et des champs électromagnétiques. Le « Grenelle des ondes » s'est saisi en 2009 de cette importante problématique. Un Comité Opérationnel (COMOP) présidé par le député de l'Isère, François Brottes, comprenant des représentants de l'État, des élus, des associations et des entreprises du secteur, a été chargé de travaux d'une part sur l'exposition et d'autre part sur l'information et la concertation. En décembre 2010, le COMOP radiofréquences a procédé à un appel à candidatures afin de sélectionner deux groupes de collectivités territoriales.

Un groupe avait pour objectif de tester les possibilités de réduction de l'exposition des populations aux radiofréquences, tandis que l'autre groupe avait en charge le test de nouvelles formes d'information et de concertation préalablement à l'implantation d'une antenne relai.

Cet appel à candidatures a rencontré un vif succès auprès des communes, puisque de nombreuses collectivités se sont portées candidates.

A l'issue d'un processus de sélection effectué par le COMOP, une liste de 12 collectivités, représentant la diversité des situations de celles-ci, a été arrêtée pour procéder aux expériences d'information et de concertation. Il est cependant apparu que deux d'entre elles n'avaient pas d'antenne relai, et qu'une troisième avait un contentieux juridique avec un opérateur. La liste finale s'est donc établie comme suit, avec 9 collectivités:

- Amiens (Somme)
- Bayonne (Pyrénées Atlantiques)
- Bourges (Cher)
- Boult (Haute Saône)
- La Bresse (Vosges)
- Lille Communauté Urbaine (Nord)
- Orléans (Loiret)
- Pessac (Gironde)
- Tours (Indre et Loire)

Un Comité appelé COPIC et présidé par l'Administration a pris la suite du COMOP à

l'automne 2011.

1.2. LES RÉSULTATS DU TRAVAIL DU GROUPE « CONCERTATION »

A l'issue de cette sélection, il convenait de définir ce qui serait testé dans les collectivités sélectionnées.

A cette fin, un groupe de travail (GT) a été constitué, sous la direction de la Compagnie nationale des Commissaires enquêteurs, et rassemblant les parties prenantes, opérateurs, associations, AMF et administrations d'État. Le groupe a travaillé de mai 2010 à juin 2011, et a produit une liste d'outils pouvant être testé dans les collectivités candidates. Cette liste figure en annexe du présent rapport.

Le groupe a notamment convenu de ne pas imposer d'outils d'information et de concertation aux collectivités. Il a en effet semblé préférable que les collectivités sélectionnent elles-mêmes les outils qui leur semblaient les plus prometteurs, et qu'elles souhaitent tester.

Dans ce cadre, le présent rapport a ainsi pour objet d'évaluer les expériences des outils testés par la ville de Bourges.

Les éléments contenus dans ce rapport seront repris et analysés comparativement avec les éléments identiques issus des autres expériences d'information et de concertation, le tout formant ainsi un rapport de synthèse des expériences d'information et de concertation.

2. LES PRINCIPAUX ENJEUX ET ÉLÉMENTS DE DÉBATS

2.1. LES ENJEUX LIÉS AU RESPECT DU DROIT POSITIF ET SON ÉVENTUEL AJUSTEMENT

Le questionnement portant sur l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile s'inscrit dans un cadre juridique qui s'est densifié et précisé au fil du temps. Le rappel des principales dispositions et jurisprudences applicables s'impose d'autant plus que le présent rapport a pour objet d'apprécier la pertinence des procédures d'information et de concertation utilisées en matière d'implantation d'antennes de téléphonie mobile, notamment au regard du droit positif en vigueur.

Ce dernier procède essentiellement des textes, dispositions et jurisprudences retracés en annexe au présent rapport.

2.2. LES ENJEUX ET QUESTIONNEMENTS DE SANTÉ PUBLIQUE LIÉS À LA PROXIMITÉ D'ANTENNES-RELAIS

De nombreuses études scientifiques ont été produites, en France et dans le monde, sur l'impact des ondes radio et plus particulièrement des antennes-relais : 3500 selon la Fédération française des télécoms.

En France, l'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire (ANSES, ex-AFSSET) estime, dans son rapport d'octobre 2009 que «Les données issues de la recherche expérimentale disponibles n'indiquent pas d'effets sanitaires à court terme ni à long terme de l'exposition aux radiofréquences. Les données épidémiologiques n'indiquent pas non plus d'effets à court terme de l'exposition aux radiofréquences. Des interrogations demeurent pour les effets à long terme, même si aucun mécanisme biologique analysé ne plaide actuellement en faveur de cette hypothèse».

On observe cependant le cas de personnes «électrohypersensibles», sans toutefois qu'«aucune preuve scientifique d'une relation de causalité entre l'exposition aux radiofréquences et l'hypersensibilité électromagnétique n'a pu être apportée jusqu'à présent»³. De plus, en 2011, le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) a classé toutes les ondes radio dans la catégorie «peut-être cancérigène»⁴.

L'exposition n'est pour autant pas comparable entre par exemple l'exposition par une antenne relai et un téléphone portable en fonctionnement contre l'oreille d'un utilisateur : ainsi l'exposition aux antennes-relais est estimée être généralement 1 000 fois inférieure à l'exposition de l'utilisateur pendant une communication téléphonique, qui est elle-même toujours inférieure au seuil OMS⁵.

Il reste cependant, dans ce contexte encore évolutif au plan de la connaissance, même si les ondes radio utilisées par la téléphonie mobile sont de même nature que celles utilisées pour la télévision, la wifi ou le micro-ondes, que le débat n'est pas clos, y compris entre certains scientifiques et médecins, et que les inquiétudes demeurent bien réelles dans une partie des populations, spécialement celles résidant à proximité d'antennes-relais.

³ ANSES rapport précité de 2009

⁴ Catégorie 2B dans une échelle de risque allant de 1 « cancérigène » à 4 « probablement pas cancérigène » ; en mai 2011, l'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire a indiqué : « les conclusions et les recommandations émises par le CIRC rejoignent les avis et recommandations déjà émises par l'Agence, notamment dans son rapport de 2009 » (source : FFT).

⁵ Cf la fiche santé de la FFT

2.3. LES ENJEUX LIÉS AUX IMPACTS VISUELS ET PAYSAGERS

Les enjeux liés aux impacts visuels et paysagers constituent une autre source de préoccupation et d'opposition fréquente aux implantations d'antennes-relais.

Ils sont pris en compte, de manière d'ailleurs variable, dans de nombreuses communes.

2.4. LES ENJEUX DE DÉMOCRATIE CITOYENNE (INFORMATION, CONCERTATION, PARTICIPATION DU PUBLIC)

Ils sont précisément l'objet du présent rapport. Il est notamment une question, en lien avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁶, qui ne peut être éludée par votre rapporteur : l'information en direction du public doit-elle aller jusqu'à une forme de participation du public à l'élaboration des décisions publiques, d'autorisation ou de refus, d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile ?

La réponse à cette question dépend de la réponse donnée à une autre question de droit : une décision d'un maire d'autoriser ou de refuser l'implantation d'antennes relais sur le territoire de sa commune constitue-t-elle une décision publique ayant une incidence significative sur l'environnement ? Dans l'affirmative, la participation du public s'impose, en application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, selon des modalités à préciser par le législateur ; dans la négative, un dispositif d'information/concertation suffit.

Des éléments de réponses pourraient être apportés par le Parlement dans le cadre des discussions en cours sur le projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement⁷. Le projet de loi adopté le 13 décembre 2012 par l'Assemblée nationale⁸ prévoit en effet que :

- pour les décisions relevant de l'État, le public est informé par voie électronique, et sur demande, sur support papier consulté dans les préfetures et sous-préfetures. Dans un premier temps, le projet environnemental accompagné d'une note de présentation est mis en ligne ; le public peut ensuite y apporter ses observations, par voie postale ou électronique ; enfin ces observations sont rendues publiques et l'administration devra en tenir compte ;

- pour les décisions individuelles, prises notamment par les collectivités territoriales, le projet de loi habilite le gouvernement à prendre par ordonnance les modalités de participation du public.

⁶ Cf jurisprudences du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2012, en annexe au présent rapport.

⁷ Cf, à ce stade, le projet de loi adopté le 13 décembre dernier par l'Assemblée nationale.

⁸ Projet de loi devenu loi n°2012-1460 du 27/12/2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la charte de l'environnement.

3. LA SITUATION DE LA COLLECTIVITÉ AU REGARD DES IMPLANTATIONS D'ANTENNES RELAIS

3.1. PRÉSENTATION DE LA CT

La ville de Bourges, préfecture du Cher, 71 000 habitants, est une ville d'art et d'histoire, soucieuse de préserver la qualité de son environnement. La communauté d'agglomération, Bourges Plus, comprenant 14 communes, compte 100 000 habitants.

3.2. LE CONTEXTE GÉNÉRAL DE L'IMPLANTATION D'ANTENNES RELAIS

Disposant d'un contrat environnemental passé en 2002 avec les Berruyers, d'un Agenda 21 depuis 2005, la ville est très volontariste et proactive dans la mise en œuvre de politiques de l'environnement et du cadre de vie.

3.3. LE CONTEXTE PARTICULIER DU PROJET SERVANT À L'EXPÉRIENCE D'INFORMATION ET DE CONCERTATION

Peu de projets sont prêts d'aboutir à Bourges de sorte que la question de l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile est peu évoquée par la population.

4. LES OUTILS TESTÉS PAR LA COLLECTIVITÉ

4.1. LE CHOIX DES OUTILS PAR LA COMMUNE

La ville de Bourges dispose de plusieurs outils : les fiches élaborées par les services de l'État, un site Internet comportant une rubrique dédiée, un observatoire des ondes électromagnétiques, le dossier d'information mairie et trois instances de concertation.

4.1.1. Outil 1 : la Charte

Aucune charte n'a été conclue à Bourges.

4.1.2. Outil 2 : les fiches de l'État

Les fiches techniques et pédagogiques élaborées par les services de l'État sont mises à disposition des habitants, et distribuées par courrier à la demande, en fonction des questions des Berruyers. Elles ont en outre été distribuées aux membres du comité de suivi⁹.

4.1.3. Outil 3 : les cahiers d'acteurs

Les cahiers d'acteurs ne sont pas utilisés.

4.1.4. Outil 4 : le dossier d'information Mairie (DIM)

Le dossier d'information mairie (DIM) est un outil important. La forme et le contenu le plus habituel des DIM sont respectés, sans adjonctions car les opérateurs proposent des DIM très complets et simples d'accès pour le public.

Le DIM n'est pas mis sur le site Internet de la ville.

4.1.5. Outil 5 : le site Internet de la ville

Le site Internet de la ville contient :

- une présentation des missions de l'Observatoire Municipal des Ondes Electromagnétiques ;
- des informations sur la localisation des antennes à Bourges par le biais du site internet «cartoradio».

Il ne contient pas :

- de résultats des mesures réalisées à la demande chez les particuliers car aucune valeur légale, sauf celles réalisées par des laboratoires Cofrac et disponibles par le biais du site «cartoradio»
- d'information sur les DIM, ni les fiches de l'État ni lien vers les sites de l'État.

En revanche, le DIM est consultable, sur demande, auprès du service urbanisme de la ville ou de la direction de l'écologie.

⁹ Cf infra outil 7

Par ailleurs, chaque mesure chez les Berruyers est accompagnée d'un rapport d'analyses, avec une conclusion dans laquelle est fait référence le site internet www.radiofrequences.gouv.fr

4.1.6. Outil 6 : l'observation des ondes électromagnétiques

Un observatoire des ondes électromagnétiques a été créé en décembre 2010. Les mesures sont réalisées avec une sonde à large bande. Chaque habitant demandeur peut avoir des mesures de champs à son domicile, ce qui a largement contribué à dédramatiser les situations.

La ville a confié à cet observatoire trois missions principales :

–assurer une relation constante avec les opérateurs de téléphonie mobile pour suivre l'implantation des antennes à Bourges,

–suivre l'évolution de la réglementation et diffuser les dernières connaissances scientifiques sur le sujet,

–réaliser, à la demande et gratuitement, des mesures de champs électromagnétiques chez les Berruyers. Outre les émissions liées aux antennes, l'appareil permet de mesurer d'autres types d'ondes (Wifi, téléphone sans fil, micro-ondes, TV, FM, ...).

Afin d'encadrer ce service municipal, un comité de suivi composé d'un membre de chaque conseil de quartier, d'un représentant de l'Agence Régionale de Santé, d'un médecin et d'un membre de l'association UFC « Que Choisir » a été créé. Ce comité a été chargé de suivre les activités de l'Observatoire et de prendre connaissance de l'ensemble des résultats des mesures effectuées chez les particuliers.

C'est ainsi que des mesures de champs ont été réalisées dans toutes les écoles maternelles et primaires de la Ville pour connaître le niveau auquel les enfants sont exposés pendant leur présence à l'école : dans tous les cas, les niveaux mesurés ont été très significativement inférieurs aux seuils d'exposition réglementaires.

4.1.7. Outil 7 : les instances de concertation Téléphonie mobile

Trois instances de concertation ont été montées au sein de la ville depuis le lancement de l'expérimentation par le Ministère en charge du développement durable et de la transition écologique :

- avec les 4 opérateurs de téléphonie mobile

Une réunion a lieu chaque année avec les quatre opérateurs de téléphonie mobile, en présence des maires-adjoints en charge des nouvelles technologies, de l'urbanisme et de l'environnement, ainsi que des services de la ville (urbanisme, écologie, affaires foncières). Elle donne lieu à des échanges sur les problèmes techniques rencontrés, leurs difficultés, les relations avec les riverains et les services de la ville. Aucun dossier particulier n'est cependant évoqué : ne sont abordés que des sujets transverses à tous les opérateurs.

- avec chaque opérateur

Une réunion par trimestre est en outre organisée par la ville avec chaque opérateur. Elle comprend le maire-adjoint en charge des nouvelles technologies, la direction de l'écologie, et l'opérateur concerné. Elle a pour objet d'évoquer les éventuels blocages sur leurs futurs projets (recherche de site, coordonnées des personnes à contacter, etc.), les négociations

sur les projets à venir et, de manière générale, toutes questions en lien avec une nouvelle implantation.

- comité de suivi

Un comité de suivi se réunit deux fois par an. Il comprend un membre de chaque conseil de quartier de la ville, les maires-adjoints en charge des nouvelles technologies, de l'urbanisme et de l'environnement, la direction de l'écologie, l'ARS et un représentant de l'association UFC « Que Choisir ». Il a pour mission de suivre les résultats des mesures d'OEM réalisées à la demande par les Berruyers, leur présenter les projets d'implantation sur le territoire, recueillir les remarques et suggestions.

Hormis ces trois comités, il n'y a pas de commission communale pour étudier les DIM : ceux-ci sont étudiés par les services de la ville, au cas par cas, sans délai ; ainsi, lorsqu'un opérateur présente un nouveau projet, cela permet de leur faire gagner du temps.

Les critères retenus sont les suivants :

–sur le domaine privé : l'avis est positif si le DIM respecte le PLU, qu'aucun établissement sensible n'est dans le périmètre des 100 m et que l'intégration paysagère est satisfaisante. Il n'y a pas de retour à l'opérateur si le DIM est jugé satisfaisant par les services de la ville ; il convient de noter que la deuxième condition (zone d'exclusion de 100 m autour des établissements particuliers) est un souhait de la ville ;

–sur le domaine public : une étude technique et administrative est effectuée par les services et la décision finale est prise par les élus sur la base des remarques des services.

Il n'y a plus de négociations avec les opérateurs sur les tarifs car délibération passée pour montant unique du loyer et durée du bail afin que tous les opérateurs soient traités également.

La ville demande en revanche que soient engagées des discussions pour la rédaction de la convention d'occupation du domaine public avant d'autoriser le dépôt de la déclaration préalable par l'opérateur.

Ainsi il n'y a pas de commission communale pour étudier les demandes d'urbanisme (DP), ces dernières faisant l'objet d'un examen au cas par cas.

4.1.8. Outil 8 : la réunion publique d'information

Aucune réunion publique n'a eu lieu durant la phase d'expérimentation « information et concertation » : il n'y a pas eu à Bourges de nouveau projet suffisamment avancé pour que la ville ait organisé une réunion publique. Néanmoins, la ville prévoit à l'avenir d'utiliser cet outil.

4.1.9. Outil 9 : l'instance départementale de concertation

Il n'y a pas d'instance départementale de concertation en fonctionnement. La ville de Bourges ne voit aucun besoin identifié qui justifierait de recourir à une telle instance

4.2. LE BILAN GÉNÉRAL TIRÉ PAR LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE

Il n'y a eu **aucun nouveau projet depuis l'installation du groupe de travail qui ait**

débouché sur une implantation nouvelle à Bourges. Trois projets ont été abandonnés sur l'espace public du fait de la délibération passée par la ville le 17 février 2012¹⁰ : les conditions tarifaires et durée des contrats ont été dissuasifs pour les opérateurs.

4.3. LE BILAN DES ASSOCIATIONS LOCALES

En raison de l'absence de projets susceptibles d'arriver à maturité, le représentant local de l'association UFC « Que choisir » n'a pas été consulté.

4.4. LE BILAN GÉNÉRAL TIRÉ PAR LES OPÉRATEURS

Tous les opérateurs ont été individuellement consultés par votre rapporteur. Ils estiment tous que la concertation s'est déroulée de manière convenable jusqu'en mars 2012, mais que, depuis lors, avec l'adoption de la délibération fixant les nouvelles conditions tarifaires¹¹, la ville a « radicalisé » sa position, de sorte que sur le patrimoine de la commune, les loyers requis sont maintenant très élevés. Selon les opérateurs, la situation se trouve actuellement « bloquée », mettant en question l'avenir de la couverture des réseaux¹².

4.5. ÉVALUATION D'ENSEMBLE

Après audition des opérateurs, il y a lieu de s'interroger sur le point de savoir si la ville de Bourges continuera bien à permettre effectivement aux opérateurs de respecter pleinement leurs obligations en terme de couverture appropriée de l'ensemble du réseau¹³. En effet, ceux-ci n'ont-ils pas tous accès au parc locatif public de la commune¹⁴ et surtout n'ont-ils plus accès au patrimoine de la ville, du fait des nouvelles tarifications jugées trop chères et des durées locatives estimées désormais trop courtes¹⁵. Dans ces conditions, le renouvellement des conventions actuelles s'annonce difficile.

En revanche cette commune intervient dans le strict respect de ses compétences : elle respecte les seuils réglementaires et ne se substitue pas de facto à l'État, seul compétent pour réglementer de manière générale l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile, comme l'a formellement rappelé le Conseil d'État. Il est cependant à noter qu'elle retient une interprétation extensive des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 5 du décret 2002-775 du 3 mai 2002, s'agissant de la zone de 100 mètres autour des établissements,

¹⁰ Cf délibération du 17 février 2012 en annexe au présent rapport, prise sans concertation préalable avec les opérateurs.

¹¹ Délibération précitée du 17 février 2012. Selon un opérateur, la redevance a été multipliée par 6, passant de 3000 € à 15000 € par an.

¹² Avec, par exemple, 21 sites Orange à Bourges.

¹³ Obligation est faite aux opérateurs d'assurer le service de téléphonie mobile conformément au code des postes et communications électroniques et à leurs licences respectives et notamment :

- assurer la couverture de la population ;
- assurer de manière permanente et continue l'exploitation du réseau et des services de communication électronique
- garantir une qualité et une disponibilité de service satisfaisantes ;
- garantir un accès ininterrompu aux services d'urgence.

Les missions de contrôle du respect des obligations réglementaires et de celles relevant des licences individuelles de chaque opérateur ont été confiées à l'Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes (ARCEP).

¹⁴ Avec, en tout état de cause, un risque d'alignement des bailleurs sociaux sur les nouvelles tarifications imposées pour les locations sur patrimoine public.

¹⁵ Les nouvelles conventions pourront avoir une durée maximale de trois ans seulement.

scolaires, crèches ou établissements de soins, en introduisant une zone d'exclusion de 100 mètres autour de ces établissements particuliers pour les implantations d'antennes, non prévue par la disposition précitée.

La ville de Bourges, assure en outre une réelle diffusion de l'information, touchant à l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile, en direction du public, notamment sur son site Internet et sous forme « papier ».

Elle assure une concertation étroite avec les opérateurs de téléphonie mobile, tant en matière de localisation des implantations, de niveaux d'intensité des ondes électromagnétiques émises que d'intégration paysagère.

Elle n'a pas eu à organiser de réunions publiques, les projets nouveaux ayant fait défaut.

4.6. ÉVALUATION DES OUTILS

4.6.1. Évaluation de l'outil 1 : les fiches de l'État

Les fiches techniques, à vocation pédagogique, élaborées par les services de l'État sont unanimement appréciées, tant par les élus que les opérateurs et les citoyens. Elles sont plébiscitées, mais ne sont fréquemment pas disponibles en quantité suffisante lors des réunions publiques, certaines d'entre elles manquant d'ailleurs parfois totalement. On observe en outre que c'est parfois l'opérateur qui apporte des copies de fiches lors des réunions.

Une plus large et plus exhaustive diffusion de ces fiches État s'impose donc.

Il apparaît en outre opportun de mieux faire comprendre la signification et la portée de l'article 5 du décret du 3 mai 2002. Notamment le fait que le champ doit être le plus bas possible dans les établissements particuliers (établissements scolaires, crèches, établissements de soins) qui sont situés à moins de 100 m d'un projet d'antenne, tout en maintenant la qualité du service rendu, n'est pas demandé pour des raisons sanitaires mais pour une meilleure acceptabilité sociale. Ce message devrait être mieux souligné par l'État car la lecture des termes de cet article 5 du décret génère parfois des inquiétudes infondées mais bien réelles. Les opérateurs répondent quant à eux à ces inquiétudes en veillant à ce que les faisceaux principaux des antennes ne soient pas orientés en direction de ces établissements particuliers s'ils sont à moins de 100 de l'antenne¹⁶.

<p><i>1. Recommandation : : Compléter et diffuser plus largement et systématiquement les fiches techniques et pédagogiques réalisées par les services de l'État</i></p>

4.6.2. Évaluation de l'outil 2 : le cahier d'acteurs

Le cahier d'acteur est un outil, souvent peu utilisé, et qui ne l'est en tout cas pas du tout à Bourges.

4.6.3. Évaluation de l'outil 3 : le dossier d'informations Mairie (DIM)

Le dossier d'informations en mairie (DIM) est un outil essentiel dans la procédure d'information/concertation en matière d'implantation d'antennes-relais. Son dépôt constitue

¹⁶ Cette pédagogie autour de l'article 5 du décret de 2002 a fait par ailleurs l'objet de mentions et de développements dans certaines chartes récentes.

pour les opérateurs une étape incontournable en vue de l'obtention d'une autorisation.

Le DIM peut sans inconvénient rester de l'ordre de la relation contractuelle entre ville et opérateur, en lien avec le guide des relations entre opérateurs et mairies¹⁷ et les chartes conclues entre collectivités territoriales et mairies : votre rapporteur ne voit pas de motifs sérieux de lui conférer un caractère réglementaire.

Il importe en revanche que chaque commune veille à en fixer le contenu, notamment grâce aux outils que sont les chartes passées avec les opérateurs, afin de se soustraire à la tentation de rajouter, chemin faisant, de nouveaux éléments de dossier, de nature à rallonger à l'excès les délais de la procédure.

Il serait notamment utile de compléter le DIM d'une courte synthèse, à contenu non technique, précisant les motifs ayant conduit l'opérateur à déposer une demande, ainsi, en annexes, que d'ajouter certaines fiches, unanimement reconnues comme étant de grande qualité, élaborées par l'État (MEDDE) : fiches antennes, questions/réponses et obligations des opérateurs.

Les délais entre DIM et déclaration préalable (DP)¹⁸ peuvent être très variables et durer à l'excès dans certaines communes, selon plusieurs opérateurs. A Bourges, compte tenu du manque d'exemples au cours des deux dernières années, il n'est pas possible d'apprécier si ce délai est raisonnable.

Compte tenu des obligations en terme de couverture des réseaux, que l'État impose aux opérateurs, il serait fondé que l'État fixe un délai maximal de traitement des DIM par les mairies, de manière à éviter les dérives possibles. Un délai de deux mois serait concevable, au terme duquel le silence de l'administration communale vaudrait acceptation. La décision prise au nom du maire devrait enfin être obligatoirement motivée, de manière à assurer la transparence nécessaire, éviter que des décisions communales ne soient prises sous l'empire de jurisprudences locales tacites¹⁹ illégales et permettre d'éventuels recours légaux.

2. Recommandation : : Mieux encadrer la phase entre le «dépôt du dossier d'information déposé en mairie (DIM) par tout opérateur demandeur d'une nouvelle implantation d'antenne relais de téléphonie mobile et la déclaration préalable (DP) au sens du code de l'urbanisme, notamment : - en précisant la nature des pièces et informations à fournir obligatoirement, - en instituant un délai maximal de réponse à la demande de l'opérateur, formalisée par le dépôt du DIM, au terme duquel le silence de l'administration vaudrait acceptation, - en rendant obligatoire la motivation de l'avis consultatif ou, si tel devait être le cas, de la décision d'acceptation ou de refus du maire de la commune.

4.6.4. Évaluation de l'outil 4 : le site Internet de la Ville

Le site Internet constitue un outil d'information et de communication de premier intérêt pour les communes. Un portail dédié à la téléphonie mobile est donc particulièrement bienvenu. Il peut utilement comprendre la mise en ligne de la charte, d'informations générales sur la téléphonie mobile. Les fiches de l'État peuvent également y trouver utilement leur place, ainsi que le DIM.

La ville de Bourges dispose d'un site Internet fourni, comprenant ces différentes informations. Elle n'a cependant pas mis le DIM sur son site Internet, ce qui est

¹⁷ Guide des relations entre opérateurs et mairies (GROC), élaboré sous l'égide de l'association des maires de France (AMF)

¹⁸ Au sens du code de l'urbanisme (article R. 421-9).

¹⁹ Tel semble être le cas de Tours

dommageable en terme de transparence de la procédure et des informations.

Un recueil d'avis installé sur ce site pourrait venir en outre élargir le dispositif, constituant alors, ce faisant, le cadre d'une concertation allant au-delà de la fonction d'information actuellement remplie .

4.6.5. Évaluation de l'outil 5 : la réunion communale de concertation

La réunion communale de concertation constitue un outil majeur d'échanges d'informations, de dialogue, de concertation réelle entre élus et services de la ville d'une part, opérateurs de l'autre. Elle autorise le nécessaire dialogue, qui doit s'instaurer préalablement aux dépôts des dossiers de demande d'implantations nouvelles.

La participation de représentants de l'État (ARS, et ARCEP, ANFR en tant que de besoin), dûment formés sur ces thématiques, apparaît indispensable dans ces commissions de concertation dès lors qu'inévitablement se posent des questionnements sur des sujets liés à la santé. A Bourges, la présence de l'ARS fait défaut, lors des réunions communales de concertation. Cette absence aboutit à ce que les informations touchant à la santé, en lien avec l'implantation d'antennes relais, très demandées, ne sont pas véhiculées par ceux qui ont la pleine légitimité pour le faire.

3. Recommandation : s'efforcer à ce que l'État (ARS) participe, dans la mesure du possible aux réunions communales de concertation du public à l'élaboration des avis de la mairie pour l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile.

4.6.6. Évaluation de l'outil 6 : les mesures de champ

Les mesures de champs instantanées, réalisées par des laboratoires COFRAC, constituent un excellent outil, au demeurant incontesté, qui permet d'objectiver les débats et de circonscrire les controverses. Ces mesures constituent d'excellents outils, surtout lorsque les collectivités font des mesures de champ elles-mêmes avec une sonde large bande. Ces initiatives sont en général considérées comme de manière très favorable par la population, notamment en raison du positionnement de neutralité de la mairie. Ces mesures permettent en outre, au moment de la mesure, des échanges de connaissances sur le sujet des ondes avec les riverains chez qui les mesures sont effectuées.

La ville de Bourges utilise largement cet outil.

Un nouveau protocole de mesure (V3) assorti de différents cas de mesures a été tout récemment introduit par voie de décret : compte tenu de son caractère très technique, une action pédagogique (État) serait nécessaire pour aider les collectivités qui ont à présent à choisir dans ce protocole parmi différents cas de mesures.

4. Recommandation : encourager les mesures de champ réalisées par les communes ou des laboratoires COFRAC avant la tenue de toute réunion publique ainsi que la diffusion publique des données collectées

4.6.7. Évaluation de l'outil 7 : la réunion publique d'information

La ville de Bourges n'a pas eu à tenir de réunions publiques au cours des années 2011 et 2012, mais elle reste susceptible d'organiser des réunions publiques d'information sur les projets d'installation d'antennes relais.

Y a-t-il une exigence constitutionnelle de participation du public à l'élaboration des décisions à prendre en une matière qui touche à l'environnement, notamment électromagnétique et paysager, en lien avec des questions fortes de santé des riverains d'antennes relais ? Votre rapporteur souligne ainsi, sur la base des récentes décisions précitées du Conseil constitutionnel²⁰, que la question se pose de savoir si la législation française en matière d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile ne devrait pas être revue afin de prendre dûment en compte une obligation en la matière, cette dernière s'imposant aux décideurs publics, tant pour les actes de portée réglementaire qu'ils prennent qu'en vue des décisions individuelles, ayant une incidence directe et significative sur l'environnement, prises en conséquence par les autorités communales compétentes.

Une telle réforme, s'il s'avérait qu'elle s'impose effectivement au regard de la jurisprudence constitutionnelle, risquerait certes de se heurter à l'opposition de certains élus locaux comme des opérateurs, et d'alourdir les procédures. Elle n'en serait pas moins incontournable.

Autre point focal : la participation de représentants de l'État (ARS, et ARCEP, ANFR en tant que de besoin), apparaît plus encore indispensable dans les réunions publiques que dans les réunions de concertation, dès lors qu'inévitablement se posent, de la part de citoyens n'ayant généralement pas toutes les connaissances en la matière, des questionnements sur des sujets touchant à la santé en lien avec un environnement d'antennes relais. Cette absence aboutit à ce que les informations touchant à la santé, en lien avec l'implantation d'antennes relais, très demandées, ne sont pas véhiculées par ceux qui ont la pleine légitimité pour porter le dire de l'État. Il serait évidemment très souhaitable qu'il puisse être remédié à cette situation de carence.

5. Recommandation : Organiser systématiquement des réunions publiques préalablement à toute décision d'implantation d'antennes-relais. Faire de ces réunions publiques de véritables réunions publiques valant participation du public aux décisions publiques relatives à l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile

6. Recommandation : Veiller, dans la mesure du possible, à ce que la réunion publique permettant la participation du public à la décision publique relative à l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile se tienne, en présence d'un représentant de l'État, préalablement à l'avis ou la décision d'autorisation du de refus, elle aussi obligatoirement motivée, à prendre par le maire. A défaut, systématiser la communication sur le dire de l'État, notamment par distribution des fiches élaborées par les services de l'État

4.6.8. Évaluation de l'outil 8 : l'instance de concertation départementale (ICD)

Il n'y a pas d'instance de concertation départementale (ICD) dans le département du Cher. La ville de Bourges n'en voit pas la nécessité. L'intérêt d'une telle instance peut pourtant être double :

–représenter une instance d'appel et de médiation pour des décisions et des pratiques locales qui viendraient à poser des difficultés majeures, (impossibilité de fait pour les opérateurs de bénéficier de nouvelles implantations²¹, concertations bloquées, non renouvellement de conventions arrivées à expiration) : tel pourrait bien être le cas actuellement ;

²⁰ Décision n°2012-269 QPC du 27 juillet 2012 relative aux décisions de délivrance d'autorisation de destruction d'espèces protégées dans certaines circonstances ; Décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012.

²¹ Situation rencontrée dans une autre ville entrant dans le champ de l'expérimentation « concertation ».

-mettre plus aisément l'État dans la boucle (préfecture, ARS, ANFR).

Si les garanties procédurales se trouvent à l'avenir nettement renforcées au niveau communal, une telle instance d'appel au niveau départemental s'impose avec moins d'acuité. Il s'agit en effet de veiller aussi à ne pas alourdir excessivement des procédures déjà appelées à être lourdes, tant pour les opérateurs que pour les collectivités territoriales. Toutefois, en cas de blocage dans les relations entre opérateurs et collectivité territoriale, une telle instance retrouverait sa pertinence.

CONCLUSION

Tous les outils analysés dans le présent rapport ont leur pertinence propre et leur utilité, à l'exception, au cas d'espèce, du cahier d'acteurs, très peu utilisé, et de l'instance départementale de concertation. Les réunions de concertation régulières entre la commune et les opérateurs de téléphonie mobile sont évidemment indispensables. Mais il en est de même des réunions publiques : celles-ci ont une vocation d'information irremplaçable, reconnue par la ville, que même un site Internet de qualité ne peut remplacer. Lorsqu'elles auront lieu, ces réunions publiques devraient, selon votre rapporteur, revêtir une dimension participative, dès lors que les projets visés ont une incidence importante et significative sur l'environnement et le cadre de vie des citoyens concernés.

La situation à Bourges conduit enfin à évoquer la question du niveau des redevances locatives exigées des communes pour utilisation de leur patrimoine propre et de celui des bailleurs sociaux, qui conduisent généralement une politique en la matière calée sur celle de la commune support. Il est certain que des niveaux de redevance excessifs peuvent aboutir à des situations de blocage, voire de retrait progressif des opérateurs, qui pourraient mettre ainsi en cause, à terme, la qualité des réseaux. Sur ce point, l'obligation légale faite aux opérateurs d'assurer le service de téléphonie mobile conformément au code des postes et communications électroniques et à leurs licences respectives, et notamment d'assurer la couverture de la population et de garantir une qualité et une disponibilité de service satisfaisantes, se heurte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales

Guy BARREY



Inspecteur général de l'Administration
du Développement Durable

Annexes

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

Direction Générale de la Prévention des Risques

Paris, le **17 MARS 2010**

Le directeur

Le Directeur Général de la Prévention des Risques

à

Monsieur Claude Martinand
Vice-Président du Conseil général
de l'Environnement et du Développement durable

Dans le cadre des travaux opérationnels faisant suite à la table ronde « radiofréquences, santé, environnement », à l'occasion du COMOP chargé de l'organisation des expérimentations de réduction de l'exposition aux radiofréquences, et de l'expérimentation de nouvelles formes de concertation, le CGEDD a bien voulu apporter son concours à la réflexion que la DGPR a lancée en interne au ministère, et je l'en remercie.

Ces expérimentations débiteront prochainement, et se pose la question de l'évaluation de la concertation menée dans ces deux cas. Je souhaiterais, en accord avec le Président du COMOP, le député François Brottes, confier au CGEDD la tâche d'évaluer ces 29 expérimentations (→ la liste annexée répertorie les 29 sites).

Ces évaluations devront être réalisées à partir d'un cadre commun et d'une grille d'analyse dont les principes seront approuvés par le COMOP. En première approche, l'analyse tiendra compte des éléments suivants :

- Evaluation de la qualité de la documentation remise aux administrés, des moyens multimédia (Internet) mis en oeuvre
- Evaluation de la qualité et des résultats des réunions publiques ou restreintes organisées par la commune ou les services déconcentrés de l'Etat. Leur nombre ne devrait guère excéder 5 à 10 par site d'expérimentation.
- Prise en compte des bilans éventuels effectués par les parties prenantes administratives, notamment services de la commune ou de l'EPCI, services déconcentrés de l'Etat, commissaire enquêteur éventuel, ainsi que les organismes intervenant : ANFR, CSTB, INERIS, CETE Lyon.

Les rapporteurs pourront donner leur appréciation personnelle sur ces concertations, à la lumière de leur expérimentation, et toute autre observation connexe qui leur semblerait utile.

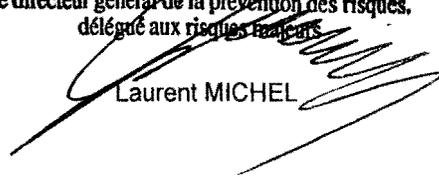
Chaque site d'expérimentation devra faire l'objet de son propre rapport. En ce qui concerne les 17 sites concernés par la réduction de l'exposition, les rapports ne devront pas aborder les aspects techniques, puisque l'évaluation de ceux-ci sera prévue par le groupe technique sous l'égide de l'ANFR. En revanche, des réunions publiques de concertation visant à partager la démarche et les résultats seront organisées dans ces communes. C'est sur l'évaluation de cette concertation que portera le rapport du CGEDD dans ces communes.

A l'issue de la remise de ces rapports, une synthèse sera réalisée, à destination du COMOP, qui essayera de mettre en évidence les points forts et faibles de ces expérimentations.

Les dates des expérimentations seront fixées, pour chaque site, par les communes ou communautés pilotes en consultant la préfecture et le COMOP. La préfecture et la DGPR informeront le CGEDD des dates retenues. Le rapport du CGEDD, pour un site donné, devra être remis au plus tard un mois après la fin de l'expérimentation sur ce site. A titre indicatif, il est pour le moment prévu que ces expérimentations s'arrêtent à la fin septembre.

Je me charge de tenir les communes, les représentants de l'Etat et de façon générale les membres du comité opérationnel informés de la mission qui vous est confiée.

**Pour le ministre et par délégation,
le directeur général de la prévention des risques,
délégué aux risques majeurs**


Laurent MICHEL

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
MARCERON		Ville de Bourges	Directeur de l'écologie et du développement durable	
PAEPEGAEY	Anne		Chargée de mission (Direction de l'écologie et du développement durable)	
GABAY	Catherine	Opérateur Free	Directrice aux affaires réglementaires et institutionnelles	05/07/12
ALARCON		Opérateur Orange		02/10/12
GUERAUD	Jacqueline	Opérateur Orange	Expert environnement et juridique Unité pilotage Réseau Ouest	14/11/12
REGNAULT	Janine	Opérateur SFR		05/07/12 16/11/12
BONAMY	Tristan	Opérateur Bouygues Télécom		27/03/12 05/07/12 20/11/12

3. Liste des outils de concertation établie par le GT « Concertation »

DROIT APPLICABLE : PRINCIPALES DISPOSITIONS ET JURISPRUDENCES

A . Des conventions internationales

–**Convention d’Aarhus** sur l’accès à l’information, la participation du public au processus décisionnel et l’accès à la justice en matière d’environnement, ratifiée par la France en 2002, visant notamment les rayonnements ;

–Convention européenne du paysage signée à Florence en 2000, entrée en vigueur en 2004, qui constitue le premier traité international exclusivement consacré à la protection, la gestion et l’aménagement des paysages ;

B . Le droit de l’Union européenne

Recommandation 99/519 du Conseil de l’Union européenne du 12 juillet 1999.

C . Des dispositions à valeur constitutionnelle

Charte de l’environnement, notamment en ses articles 1er et 7 disposant que «**Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d’accéder aux informations relatives à l’environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l’élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement**» ;

D . Des dispositions à valeur législative, notamment :

–**Code général des collectivités territoriales**, notamment en ses articles **L. 2141-1, L. 2143-1 et L. 2143-2 relatifs à l’information et la participation des habitants, L. 2212-2 relatif aux pouvoirs généraux de police municipale** ;

–**Code de l’environnement** notamment en ses dispositions relatives à l’information et la participation du public à l’élaboration des projets d’aménagement ou d’équipement ayant une incidence importante sur l’environnement ou l’aménagement du territoire, notamment les articles **L. 120-2, L. 124-2** visant notamment les rayonnements ;

–**Code des postes et des communications électroniques**, en ses articles **L. 32, L. 34-9-1, L. 34-9-2, L. 42, L. 42-1 et L. 43** organisant une police spéciale des communications électronique confiée à l’État ;

–**Code de l’urbanisme**, en ses dispositions relatives aux déclarations préalables ;

–**Code de la santé publique**, notamment en ses articles **L. 1311-1** visant notamment la salubrité des habitations, des agglomérations et de tous milieux de vie, **L. 1313-1** relatif à l’agence nationale de la sécurité sanitaires des aliments, de l’environnement et du travail, **L. 1333-21** relatif aux rayonnements non ionisants ;

E . Des dispositions de portée réglementaire, notamment :

Décret n° 2002-775 du 3 mai 2002 relatif aux valeurs limites d’exposition du public aux champs électromagnétiques, transposant les valeurs limites d’exposition aux champs électromagnétiques de l’OMS reprises par la commission européenne dans la recommandation 99/519 du 12 juillet 1999²².

²² Cf également la circulaire du 16 octobre 2001 relative à l’implantation des antennes relais de téléphonie mobile, qui précise les règles de sécurité applicables à ces installations vis-à-vis des ondes électromagnétiques et renforce le volet sanitaire applicable en étendant le domaine d’intervention des instances de concertation départementales, créées par la circulaire du 31 juillet 1998

L'article 2 de ce décret dispose que : «Les personnes mentionnées à l'article 1er veillent à ce que le niveau d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements des réseaux de télécommunications et par les installations radioélectriques qu'ils exploitent soit inférieur aux valeurs limites fixées au 2.1 de l'annexe au présent décret.

Ces valeurs sont réputées respectées lorsque le niveau des champs électromagnétiques émis par les équipements et installations radioélectriques concernés est inférieur aux niveaux de référence indiqués au 2.2 de cette même annexe».

L'article 5 de ce décret précise que : «Les personnes mentionnées à l'article 1er communiquent aux administrations ou autorités affectataires des fréquences concernées, à leur demande, **un dossier contenant soit une déclaration selon laquelle l'équipement ou l'installation est conforme aux normes ou spécifications mentionnées à l'article 4, soit les documents justifiant du respect des valeurs limites d'exposition ou, le cas échéant, des niveaux de référence.** Cette justification peut notamment être apportée en utilisant, dans les limites de son champ d'application, un **protocole de mesure in situ du niveau d'exposition du public aux champs électromagnétiques**, dont les références sont publiées au Journal officiel des Communautés européennes ou au Journal officiel de la République française.

Le dossier mentionné à l'alinéa précédent précise également les **actions engagées pour assurer qu'au sein des établissements scolaires, crèches ou établissements de soins qui sont situés dans un rayon de cent mètres de l'équipement ou de l'installation, l'exposition du public au champ électromagnétique émis par l'équipement ou l'installation est aussi faible que possible tout en préservant la qualité du service rendu.**

Le dossier mentionné au premier alinéa est communiqué à l'Agence nationale des fréquences²³, à sa demande, lorsqu'elle procède à des contrôles en application du 10° de l'article R. 52-2-1 du code des postes et télécommunications, par les administrations ou autorités affectataires des fréquences concernées ou, si celles-ci en sont d'accord, directement par les personnes mentionnées à l'article 1er. L'agence informe les administrations ou autorités affectataires des fréquences concernées des résultats de ces contrôles».

décret n° 2006-61 du 18 janvier 2006, qui définit deux catégories complémentaires d'obligations que les laboratoires doivent respecter pour être autorisés à effectuer des mesures de champs électromagnétiques *in situ* :

- des obligations de compétence technique qui se traduisent par le besoin d'être accrédités, en tant que laboratoires d'essais pour les mesures correspondantes, par le Comité Français d'Accréditation (COFRAC) ou un organisme d'accréditation ayant signé l'accord de reconnaissance multilatéral européen ;

- des obligations de nature déontologique destinées à garantir notamment l'indépendance des laboratoires concernés vis-à-vis des autres acteurs économiques.

décret n° 2006-268 du 7 mars 2006 prévoyant notamment que l'opérateur de téléphonie mobile fait en sorte, dans la mesure du possible et sous réserve de faisabilité technique, de partager les sites radioélectriques avec les autres utilisateurs de ces sites.

Deux arrêtés du 4 août 2006 précisant :

²³ L'ANFR est chargée de veiller au respect de cette réglementation. Dans ce cadre elle délivre une autorisation pour tout projet d'installation d'un site radio électrique dans le cadre de la procédure de la commission des sites et servitudes radioélectrique (COMSIS) ; ainsi une antenne ne peut émettre sans cette autorisation.

•les modalités de réalisation de mesures de champs électromagnétiques au titre de l'article L.1333-21 du code de la santé publique qui élargit aux préfets le pouvoir de contrôler le respect des valeurs-limites d'expositions,

•les modalités de transmission au maire du dossier établissant l'état des lieux des installations radioélectriques exploitées sur le territoire de la commune au titre de l'article L.96-1 du code des postes et des communications électroniques. Enfin, la charte nationale de recommandations environnementales signée par l'État et les trois opérateurs, le 12 juillet 1999, complète ce dispositif.

F . Les jurisprudences constitutionnelle, administrative et judiciaire

Le droit positif applicable apparaît ainsi à la fois éclaté entre diverses sources et dense, ce qui a nécessité pour les juridictions françaises, y compris la plus haute d'entre elles, d'interpréter et de préciser la portée de certaines de ses dispositions.

•Jurisprudence constitutionnelle : Décision n° 2012-269 QPC²⁴ du 27 juillet 2012 relative aux décisions de délivrance d'autorisation de destruction d'espèces protégées dans certaines circonstances

- Rappelant que «l'article 7 de la Charte de l'environnement dispose : «Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement» ; que ces dispositions figurent au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit ; qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions» ;

- Considérant que les dispositions de l'article L. 411-1 du code de l'environnement interdisent toute atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et toute destruction, altération ou dégradation de leur milieu, lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou les nécessités de la préservation du patrimoine biologique justifient leur conservation ; que les dérogations à ces interdictions, notamment dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels, pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries et aux eaux, ainsi que dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement, constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement

- Considérant que les dispositions contestées du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement renvoient à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les conditions dans lesquelles sont délivrées des dérogations aux interdictions précédemment mentionnées ; que, **s'il est loisible au législateur de définir des modalités de mise en œuvre du principe de participation qui diffèrent selon qu'elles s'appliquent aux actes réglementaires ou aux autres décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; que, par suite, en adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ; que, dès lors, les dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement sont contraires à la Constitution» ;**

²⁴ Question prioritaire de constitutionnalité posée par les associations « Union Départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement », « Amoureux du Levant Naturiste » et « G. Cooper-Jardiniers de la mer », relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

Décision n° 2012-270 QPC²⁵ du 27 juillet 2012 :

«Considérant que l'article L. 211-3 du code de l'environnement prévoit qu'en complément des règles générales de préservation de la qualité et de répartition des eaux superficielles, souterraines et des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales déterminées par décret en Conseil d'État, des prescriptions nationales ou particulières à certaines parties du territoire sont fixées par décret en Conseil d'État afin d'assurer la protection des principes de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau mentionnés à l'article L. 211-1 du même code ; que les dispositions contestées du 5° du II de l'article L. 211-3 permettent à l'autorité réglementaire de déterminer en particulier les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut délimiter des zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement, ainsi que des zones d'érosion et y établir un programme d'actions à cette fin ; que, par suite, les décisions administratives délimitant ces zones et y établissant un programme d'actions constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement»

«Considérant, d'autre part, que ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; que, par suite, en adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement doit être déclaré contraire à la Constitution»

–**administrative**, notamment la décision du Conseil d'État relevant que seules les autorités de l'État désignées par la loi sont compétentes pour réglementer de manière générale l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile, précisant ce faisant qu'un maire ne saurait réglementer par arrêté l'implantation des antennes-relais sur le territoire de sa commune sur la base de ses pouvoirs de police générale et qu'ainsi le principe de précaution ne permet pas à une autorité publique d'excéder son champ de compétence²⁶ ;

–**Jurisprudence judiciaire** («une potentialité de risque existe, même si ce risque n'a pas encore pu être mesuré»²⁷ ; «l'incertitude sur l'innocuité d'une exposition aux ondes émises par les antennes-relais demeure et peut être qualifiée de sérieuse et raisonnable. La société Bouygues n'a pas mis en œuvre dans le cadre de cette implantation les mesures spécifiques ou effectives qu'elle est capable techniquement de mettre en œuvre ainsi que l'établit la signature de chartes entre certaines communes et les opérateurs de téléphonie mobile qui fixent des normes d'émission bien en deçà des normes actuellement en vigueur»²⁸).

²⁵ Question prioritaire de constitutionnalité posée par la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

²⁶ Conseil d'Etat, Assemblée, 26 octobre 2011, Saint-Denis, Pennes-Mirabeau et Bordeaux, n°326492, 329904, 341767 et 341768.

²⁷ Paris, 7 avril 2005, SARL Pierre Valorisation Développement, req. n° 0412160

²⁸ Versailles, 4 février 2009, SA Bouygues Telecom, req. n° 08-08775.

4. Glossaire des acronymes

Acronyme	Signification
AFSSET	Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail
ANFR	Agence nationale des fréquences
ARCEP	Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes
ARS	Agence régionale de santé
COFRAC	Comité français d'accréditation
DIM	Dossier d' information Mairie
DP	Déclaration préalable d'urbanisation (déposée en mairie)
GROC	Guide des relations entre opérateurs et communes
ICD	Instance de concertation départementale

5. Récapitulation des recommandations

- 1.Recommandation : : Compléter et diffuser plus largement et systématiquement les fiches techniques et pédagogiques réalisées par les services de l'État 13
- 2.Recommandation : : Mieux encadrer la phase entre le «dépôt du dossier d'information déposé en mairie (DIM) par tout opérateur demandeur d'une nouvelle implantation d'antenne relais de téléphonie mobile et la déclaration préalable (DP) au sens du code de l'urbanisme, notamment : - en précisant la nature des pièces et informations à fournir obligatoirement, - en instituant un délai maximal de réponse à la demande de l'opérateur, formalisée par le dépôt du DIM, au terme duquel le silence de l'administration vaudrait acceptation, - en rendant obligatoire la motivation de l'avis ou de la décision d'acceptation ou de refus du maire de la commune..... 14
- 3.Recommandation : s'efforcer à ce que l'État (ARS) participe, dans la mesure du possible aux réunions communales de concertation du public à l'élaboration des décisions d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile..... 15
- 4.Recommandation : encourager les mesures de champ réalisées par les communes ou des laboratoires COFRAC avant la tenue de toute réunion publique ainsi que la diffusion publique des données collectées..... 15
- 5.Recommandation : Organiser systématiquement des réunions publiques préalablement à toute décision d'implantation d'antennes-relais. Faire de ces réunions publiques de véritables réunions publiques valant participation du public aux décisions publiques relatives à l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile 16
- 6.Recommandation : Veiller à ce que la réunion publique permettant la participation du public à la décision publique relative à l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile se tienne, en présence d'un représentant de l'État, préalablement à la décision d'autorisation ou de refus, elle aussi obligatoirement motivée, à prendre par le maire. A défaut, systématiser la communication sur le dire de l'État, notamment par distribution des fiches élaborées par les services de l'État 16

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73



n° 007235-05

décembre 2012

Evaluation des expériences de nouvelles formes
de concertation et d'information locale
dans le cadre de l'implantation des antennes relais
de téléphonie mobile

Commune de Boult



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 007235-05

**Evaluation des expériences de nouvelles formes
de concertation pour l'implantation des antennes
relai de téléphonie mobile**

Commune de BOULT

établi par

Catherine MARCQ

CAEDAD

Jean-Pierre BOURGOIN

ICTPE

MIGT6 Lyon

décembre 2012

Sommaire

Résumé.....	3
Introduction.....	5
Les collectivités territoriales parties prenantes aux expérimentations.....	5
Les résultats du travail du groupe « Concertation ».....	5
1. La situation de la collectivité au regard des implantations d'antennes relai	7
1.1. Présentation de la collectivité territoriale.....	7
1.2. Le contexte de l'implantation de l'antenne relai.....	7
2. Les outils testés par la collectivité.....	9
3. L'évaluation des outils testés.....	11
Annexes.....	13
1. Lettre de mission	15
2. Liste des personnes entendues.....	19

Résumé

La commune de Boult, située en Haute-Saône, est la plus petite de celles choisies pour l'expérimentation sur la concertation (1 462 ha - 521 habitants). Elle est en partie (25 %) en zone blanche, et les opérateurs sont très peu motivés pour intervenir compte tenu de la faible rentabilité de leurs investissements en pareil cas.

Suite à l'inscription de l'église à l'inventaire supplémentaire des Monuments Historiques, le projet d'implantation de l'antenne dans le clocher a été abandonné et reporté sur le site du stade.

Le seul outil testé a été la réunion publique d'information organisée par la commune le 11 juin 2010, qui a ainsi montré sa volonté de trouver une solution concertée à la question de la localisation de l'antenne, même si les circonstances ont permis au final de la résoudre.

Introduction

Ce rapport fait partie d'un ensemble de rapports établis par les Missions d'Inspection Générale Territoriale du CGEDD, et destinés à permettre l'évaluation des expériences de nouvelles formes de concertation préalables à l'implantation d'antennes relai.

Les collectivités territoriales parties prenantes aux expérimentations

En décembre 2010, le COMOP radiofréquences, dirigé par le député de l'Isère François Brottes, a procédé à un appel à candidatures afin de sélectionner deux groupes de collectivités territoriales.

Un groupe avait pour objectif de tester les possibilités de réduction de l'exposition des populations aux radiofréquences, tandis que l'autre groupe avait en charge le test de nouvelles formes de concertation préalablement à l'implantation d'une antenne relai.

Cet appel à candidatures a rencontré un vif succès auprès des communes, puisque (NN) collectivités se sont portées candidates.

A l'issue d'un processus de sélection effectué par le COMOP, une liste de 12 collectivités, représentant la diversité des situations de celles-ci, a été arrêtée pour procéder aux expériences de concertation. Il est cependant apparu que deux d'entre elles n'avaient pas d'antenne relai, et qu'une troisième avait un contentieux juridique avec un opérateur. La liste finale s'est donc établie comme suit, avec 9 collectivités:

Amiens (Somme)
Bayonne (Pyrénées Atlantiques)
Bourges (Cher)
Boult (Haute-Saône)
La Bresse (Vosges)
Lille Communauté Urbaine (Nord)
Orléans (Loiret)
Pessac (Gironde)
Tours (Indre et Loire)

Les résultats du travail du groupe « Concertation »

A l'issue de cette sélection, il convenait de définir ce qui serait testé dans les collectivités sélectionnées.

A cette fin, un groupe de travail a été constitué, sous la direction de la Compagnie nationale des Commissaires enquêteurs, et rassemblant les parties prenantes, opérateurs, associations, AMF et administrations d'État. Le groupe a travaillé de mai 2010 à juin 2011, et a produit une liste d'outils pouvant être testé dans les collectivités candidates. Cette liste figure en annexe du présent rapport.

Le groupe a notamment convenu de ne pas imposer d'outils de concertation aux collectivités. Il a en effet semblé préférable que les collectivités sélectionnent elles-mêmes les outils qui leur semblaient les plus prometteurs, et qu'elles souhaitent tester.

Dans ce cadre, le présent rapport a ainsi pour objet d'évaluer les expériences des outils testés par la commune de Boulton.

Les éléments contenus dans ce rapport seront repris et analysés comparativement avec les éléments identiques issus des autres expériences de concertation, le tout formant ainsi un rapport de synthèse des expériences de concertation.

1. La situation de la collectivité au regard des implantations d'antennes relai

1.1. Présentation de la collectivité territoriale

La commune de Boulton (1 462 ha - 521 habitants) est la plus petite de celles choisies pour l'expérimentation sur la concertation. Elle fait partie de la communauté de communes du Pays Riolois (33 communes - 11 164 habitants), présidée par M. Yves KRATTINGER, également président du Conseil général.

1.2. Le contexte de l'implantation de l'antenne relai

Boulton est en partie (25 %) en zone blanche, et les opérateurs sont très peu motivés pour intervenir compte tenu de la faible rentabilité de leurs investissements en pareil cas, et d'autant moins qu'il s'agit d'une petite commune rurale.

Il était envisagé d'installer une antenne dans le clocher de l'église, à proximité du groupe scolaire intercommunal (4 communes soit 1 580 habitants, 217 élèves et une classe supplémentaire à la rentrée 2010).

La commune ne savait pas dans quelle mesure les habitants de la zone non couverte souhaitaient qu'elle le soit. Par contre, une pétition d'opposants au projet avec 120 signatures avait été adressée à la mairie.

Le Conseil général de Haute-Saône a soutenu le projet (participation au choix du site et subventions).

Il a étudié une vingtaine d'autres sites, dont le stade, qui est plus loin du bourg, ce qui impliquait d'augmenter la puissance de l'antenne.

2. Les outils testés par la collectivité

Le seul outil testé a été la réunion publique d'information organisée par la commune le 11 juin 2010.

D'une durée de 3 heures, elle se situait en amont de l'expérimentation : le maire avait sollicité M. TREBBIA, de l'AFUTT (association française des utilisateurs de télécommunications) pour informer les habitants des 4 communes sur la téléphonie mobile (réunion similaire à celle à laquelle il avait assisté en mars 2010).

En deuxième partie, le maire a présenté l'expérimentation sur la téléphonie mobile, en reprenant les éléments des power points de Mme Julia VELUT - (DGPR – direction générale de la prévention des risques du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie).

Le rôle du CGEDD dans l'expérimentation a été rappelé en début de réunion.

Le maire attendait une cinquantaine de personnes ; malgré la communication faite autour de la réunion, il y avait une quinzaine de participants, dont la moitié du conseil municipal, et un seul maire des 3 autres communes du groupe scolaire. Le Conseil général était représenté par M. CULTET, directeur adjoint du service technique et des transports du Conseil général.

L'exposé de M. TREBBIA, bien que très technique par moments, était objectif et accessible. Il a suscité de nombreuses questions, par exemple : intensités respectives de l'exposition à proximité d'une antenne ou d'un portable, mutualisation des antennes pour plusieurs opérateurs, fiabilité des données techniques fournies par les opérateurs eux-mêmes, intérêt de la fibre optique par rapport aux antennes.

Les opposants avaient été reçus par le conseil municipal ; aucun n'a assisté à la réunion.

3. L'évaluation des outils testés

Suite à l'inscription de l'église à l'inventaire supplémentaire des Monuments Historiques, le projet d'implantation de l'antenne dans le clocher a été abandonné et reporté sur le site du stade.

Lors d'un entretien téléphonique avec le maire le 20 novembre 2012, il a été précisé aux inspecteurs que le pylône et l'alimentation électrique ont été réalisés, mais que la date de pose de l'émetteur par SFR n'est pas encore connue.

Les opposants au projet ne se sont plus manifestés. Ils n'ont pas non plus réagi lorsqu'une classe équipée de matériel informatique fonctionnant avec le Wi-Fi (ordinateurs individuels et tableau numérique mural) a été aménagée dans l'école, l'installation ayant été accompagnée d'une information des parents d'élèves.

Le test par la commune d'autres outils que la réunion du 11 juin 2010 n'était donc pas nécessaire. Il aurait au surplus constitué un travail et une charge supplémentaires pour une commune dont le budget général 2012 est de 293 000 € en recettes.

En tout état de cause, cette réunion a montré la volonté de la commune trouver une solution concertée à la question de la localisation de l'antenne, même si les circonstances ont permis au final de la résoudre.

Catherine MARCQ



Conseillère d'administration de l'écologie,
du développement et de l'aménagement durable

Jean-Pierre BOURGOIN



Ingénieur en chef
des travaux publics de l'Etat

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

Direction Générale de la Prévention des Risques

Paris, le **17 MARS 2010**

Le directeur

Le Directeur Général de la Prévention des Risques

à

Monsieur Claude Martinand
Vice-Président du Conseil général
de l'Environnement et du Développement durable

Dans le cadre des travaux opérationnels faisant suite à la table ronde « radiofréquences, santé, environnement », à l'occasion du COMOP chargé de l'organisation des expérimentations de réduction de l'exposition aux radiofréquences, et de l'expérimentation de nouvelles formes de concertation, le CGEDD a bien voulu apporter son concours à la réflexion que la DGPR a lancée en interne au ministère, et je l'en remercie.

Ces expérimentations débiteront prochainement, et se pose la question de l'évaluation de la concertation menée dans ces deux cas. Je souhaiterais, en accord avec le Président du COMOP, le député François Brottes, confier au CGEDD la tâche d'évaluer ces 29 expérimentations (→ la liste annexée répertorie les 29 sites).

Ces évaluations devront être réalisées à partir d'un cadre commun et d'une grille d'analyse dont les principes seront approuvés par le COMOP. En première approche, l'analyse tiendra compte des éléments suivants :

- Evaluation de la qualité de la documentation remise aux administrés, des moyens multimédia (Internet) mis en oeuvre
- Evaluation de la qualité et des résultats des réunions publiques ou restreintes organisées par la commune ou les services déconcentrés de l'Etat. Leur nombre ne devrait guère excéder 5 à 10 par site d'expérimentation.
- Prise en compte des bilans éventuels effectués par les parties prenantes administratives, notamment services de la commune ou de l'EPCI, services déconcentrés de l'Etat, commissaire enquêteur éventuel, ainsi que les organismes intervenant : ANFR, CSTB, INERIS, CETE Lyon.

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Développement durable
Prévention des risques
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

www.developpement-durable.gouv.fr

- 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 62 07 - Fax : 33 (0)1 40 81 62 62

Les rapporteurs pourront donner leur appréciation personnelle sur ces concertations, à la lumière de leur expérimentation, et toute autre observation connexe qui leur semblerait utile.

Chaque site d'expérimentation devra faire l'objet de son propre rapport. En ce qui concerne les 17 sites concernés par la réduction de l'exposition, les rapports ne devront pas aborder les aspects techniques, puisque l'évaluation de ceux-ci sera prévue par le groupe technique sous l'égide de l'ANFR. En revanche, des réunions publiques de concertation visant à partager la démarche et les résultats seront organisées dans ces communes. C'est sur l'évaluation de cette concertation que portera le rapport du CGEDD dans ces communes.

A l'issue de la remise de ces rapports, une synthèse sera réalisée, à destination du COMOP, qui essaiera de mettre en évidence les points forts et faibles de ces expérimentations.

Les dates des expérimentations seront fixées, pour chaque site, par les communes ou communautés pilotes en consultant la préfecture et le COMOP. La préfecture et la DGPR informeront le CGEDD des dates retenues. Le rapport du CGEDD, pour un site donné, devra être remis au plus tard un mois après la fin de l'expérimentation sur ce site. A titre indicatif, il est pour le moment prévu que ces expérimentations s'arrêtent à la fin septembre.

Je me charge de tenir les communes, les représentants de l'Etat et de façon générale les membres du comité opérationnel informés de la mission qui vous est confiée.

**Pour le ministre et par délégation,
le directeur général de la prévention des risques,
délégué aux risques majeurs**

Laurent MICHEL

Présent
pour
l'avenir

- 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 62 07 - Fax : 33 (0)1 40

2. Liste des personnes entendues

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
M. GUIGUEN	Dominique	Mairie de Bout	maire de Boulton	Entretiens téléphoniques des 1er mars et 20 novembre 2012

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73



n° 007235-06

novembre 2012

Evaluation des expériences de nouvelles formes
de concertation et d'information locale
dans le cadre de l'implantation des antennes relais
de téléphonie mobile

Commune de la Bresse (Vosges)



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 007235-06

**Evaluation des expériences de nouvelles formes
de concertation pour l'implantation des antennes
relai de téléphonie mobile**

Commune de la Bresse (Vosges)

établi par

Yannick Tomasi

Inspecteur de l'administration du développement durable

Mireille Schmitt

Chargée de mission au CGEDD

novembre 2012

Sommaire

Résumé.....	3
Introduction.....	5
Les collectivités territoriales parties prenantes aux expérimentations.....	5
Les résultats du travail du groupe « Concertation ».....	5
1. La situation de la collectivité au regard des implantations d'antennes relai	7
1.1. Présentation de la commune de la Bresse.....	7
1.2. Le contexte général de l'implantation d'antennes relai et le projet servant à l'expérience de concertation.....	7
2. Les outils testés par la collectivité	9
Conclusion.....	10
Annexes.....	11
1. Lettre de mission	13
2. Liste des personnes rencontrées.....	17
3. Liste des outils de concertation établie par la GT « Concertation ».....	19
4. Liste des recommandations.....	21

Résumé

La commune de la Bresse a posé sa candidature à une expérimentation de nouveaux modes de concertation dans la perspective de l'implantation d'une antenne relais située au droit de son domaine skiable.

L'implantation au sein de la forêt de l'antenne, par conséquent très discrète, le très faible nombre d'habitants dans le secteur concerné et la revendication de ce projet à la fois par les usagers et l'exploitant ne pouvaient susciter des polémiques très vives. Le fait que l'économie de la commune repose en grande partie sur son activité touristique n'est sans doute pas indifférent à l'absence de revendication et de manifestation d'inquiétude.

Le choix du seul outil original, une borne interactive mise en place par l'opérateur Orange, s'explique ainsi. Son usage très limité et l'absence de toute forme de contestation du projet a conforté le choix de la commune.

Par conséquent, le caractère probant de cette expérimentation trouve ses limites dans l'adhésion à ce projet .

Introduction

Ce rapport fait partie d'un ensemble de rapports établis par les Missions d'Inspection Générales Territoriales du CGEDD, et destinés à permettre l'évaluation des expériences de nouvelles formes de concertation préalables à l'implantation d'antennes relai.

Les collectivités territoriales parties prenantes aux expérimentations

En décembre 2010, le « COMOP radiofréquences » dans le cadre des lois Grenelle, dirigé par le député de l'Isère François Brottes, a procédé à un appel à candidatures afin de sélectionner deux groupes de collectivités territoriales.

Un groupe avait pour objectif de tester les possibilités de réduction de l'exposition des populations aux radiofréquences, tandis que l'autre groupe avait en charge le test de nouvelles formes de concertation préalablement à l'implantation d'une antenne relai.

Cet appel à candidatures a rencontré un vif succès auprès des communes, puisque 266 collectivités se sont portées candidates.

Concernant les expériences de concertation, une liste de 12 collectivités, représentant la diversité des situations de celles-ci, a été arrêtée à l'issue d'un processus de sélection effectué par le COMOP. Il est cependant apparu que deux d'entre elles n'avait pas d'antenne relais, et qu'une troisième était engagée dans un contentieux avec l'un des opérateurs. La liste finale s'est donc établie comme suit, avec 9 collectivités:

Amiens (Somme)
Bayonne (Pyrénées Atlantiques)
Bourges (Cher)
Boult (Haute Saone)
La Bresse (Vosges)
Lille Communauté Urbaine (Nord)
Orléans (Loiret)
Pessac (Gironde)
Tours (Indre et Loire)

Les résultats du travail du groupe « Concertation »

A l'issue de cette sélection, il convenait de définir ce qui serait testé dans les collectivités sélectionnées.

A cette fin, un groupe de travail a été constitué, sous la direction de la Compagnie nationale des Commissaires enquêteurs, et rassemblant les parties prenantes, opérateurs, associations, AMF et administrations d'Etat. Le groupe a travaillé de mai 2010 à juin 2011, et a produit une liste d'outils pouvant être

testé dans les collectivités candidates. Cette liste figure en annexe du présent rapport.

Le groupe a notamment convenu de ne pas imposer d'outils de concertation aux collectivités. Il a en effet semblé préférable que les collectivités sélectionnent elles-mêmes ceux qui leur semblaient les plus prometteurs, et qu'elles souhaitent tester.

Dans ce cadre, le présent rapport a ainsi pour objet d'évaluer les expériences des outils testés par la commune de la Bresse.

Les éléments contenus dans ce rapport seront repris et analysés comparativement avec les éléments identiques issus des autres expériences de concertation, le tout formant ainsi un rapport de synthèse des expériences de concertation.

1. La situation de la collectivité au regard des implantations d'antennes relai

Afin d'évaluer avec pertinence les expériences conduites par la CT, il importe de disposer d'une bonne description de la CT, et de replacer les actions de celle-ci dans le cadre général des implantations récentes d'antennes relai sur son territoire.

1.1. Présentation de la commune de la Bresse

La commune de la Bresse est une petite ville du département des Vosges d'environ 5000 habitants répartis sur les 2800 ha (hors forêt) de son territoire. Elle se situe au cœur du Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges, près de la ligne des Crêtes qui sépare la Lorraine de l'Alsace, et dispose d'un patrimoine naturel préservé. L'économie locale de tradition (bois, textile, granit et eau) de la Bresse a connu un développement économique, touristique et agricole. Elle offre en particulier de nombreuses activités liées à la montagne (ski, alpinisme, canyoning marche, VTT) et est ouverte toute l'année.

Parallèlement, elle a aménagé des secteurs dédiés à des lotissements communaux d'habitations principales et de zones industrielles et d'espaces consacrés à l'agriculture de montagne.

1.2. Le contexte général de l'implantation d'antennes relai et le projet servant à l'expérience de concertation

La taille de la commune ne la prédispose guère à des implantations conséquentes. La dernière en date concerne l'implantation d'une antenne relais réalisée cet été 2012 au droit de la station de ski par Orange. C'est l'implantation qui devait faire l'objet de l'expérimentation de modes de concertation nouveaux. Elle résulte d'une demande pressante des usagers du domaine skiable et de l'exploitant dans un secteur ne comprenant que 5 habitants voisins. Discrète car implantée en pleine forêt, elle n'a éveillé aucune curiosité. Orange avait fourni une borne interactive permettant de se renseigner. Cette borne a été peu utilisée et aucune manifestation ou interpellation n'a suivi. Les outils de concertation imaginés par le groupe de travail ad hoc, n'ont donc pas été mis en œuvre.

La commune n'a aucun autre projet d'implantation d'antenne et n'a donc pas l'opportunité d'expérimenter des moyens de concertations nouveaux. Elle considère que l'implantation de la 4G aux seuils jugés « assez forts » pourrait susciter des inquiétudes et nécessiter une concertation plus conséquente.

2. Les outils testés par la collectivité

La borne « interactive » fournie par l'opérateur Orange présentait l'avantage de produire de l'information aisément accessible à des personnes concernées, dans les faits en très faible nombre.

Le fait que l'implantation d'une antenne fasse l'objet d'une attente très forte dans un secteur comprenant une population de résidents permanents très faible, explique le choix de la commune d'une information simple et accessible.

Très peu utilisée, elle a satisfait davantage la curiosité passagère de visiteurs que de personnes concernées.

Il ne s'agit donc pas, pour ces raisons, d'un sujet d'expérimentation permettant de tirer des conclusions sur la pertinence d'un tel outil.

Conclusion

Le caractère probant de l'expérimentation envisagée par la commune de la Bresse trouve ses limites dans l'adhésion au projet servant à cette fin.

En effet, le projet d'implantation retenu et à présent réalisé, situé dans le domaine skiable de la commune, était revendiqué à la fois par les usagers et l'exploitant. Il ne pouvait susciter de polémiques très vives de la part des quelques rares habitants vivant à proximité du secteur d'implantation. Le fait que l'économie de la commune repose en grande partie sur son activité touristique n'est sans doute pas indifférent.

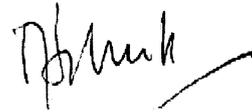
Le choix du seul outil original, une borne interactive mise en place par l'opérateur Orange, s'explique ainsi. Son usage très limité et l'absence de toute forme de contestation du projet a conforté le choix de la commune.

Yannick Tomasi



Inspecteur de
l'administration du
développement durable

Mireille Schmitt



Chargée de mission

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

Direction Générale de la Prévention des Risques

Paris, le **17 MARS 2010**

Le directeur

Le Directeur Général de la Prévention des Risques

à

Monsieur Claude Martinand
Vice-Président du Conseil général
de l'Environnement et du Développement durable

Dans le cadre des travaux opérationnels faisant suite à la table ronde « radiofréquences, santé, environnement », à l'occasion du COMOP chargé de l'organisation des expérimentations de réduction de l'exposition aux radiofréquences, et de l'expérimentation de nouvelles formes de concertation, le CGEDD a bien voulu apporter son concours à la réflexion que la DGPR a lancée en interne au ministère, et je l'en remercie.

Ces expérimentations débiteront prochainement, et se pose la question de l'évaluation de la concertation menée dans ces deux cas. Je souhaiterais, en accord avec le Président du COMOP, le député François Brottes, confier au CGEDD la tâche d'évaluer ces 29 expérimentations (→ la liste annexée répertorie les 29 sites).

Ces évaluations devront être réalisées à partir d'un cadre commun et d'une grille d'analyse dont les principes seront approuvés par le COMOP. En première approche, l'analyse tiendra compte des éléments suivants :

- Evaluation de la qualité de la documentation remise aux administrés, des moyens multimédia (Internet) mis en oeuvre
- Evaluation de la qualité et des résultats des réunions publiques ou restreintes organisées par la commune ou les services déconcentrés de l'Etat. Leur nombre ne devrait guère excéder 5 à 10 par site d'expérimentation.
- Prise en compte des bilans éventuels effectués par les parties prenantes administratives, notamment services de la commune ou de l'EPCI, services déconcentrés de l'Etat, commissaire enquêteur éventuel, ainsi que les organismes intervenant : ANFR, CSTB, INERIS, CETE Lyon.

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Développement durable
Prévention des risques
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

www.developpement-durable.gouv.fr

- 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 62 07 - Fax : 33 (0)1 40 81 62 62

Les rapporteurs pourront donner leur appréciation personnelle sur ces concertations, à la lumière de leur expérimentation, et toute autre observation connexe qui leur semblerait utile.

Chaque site d'expérimentation devra faire l'objet de son propre rapport. En ce qui concerne les 17 sites concernés par la réduction de l'exposition, les rapports ne devront pas aborder les aspects techniques, puisque l'évaluation de ceux-ci sera prévue par le groupe technique sous l'égide de l'ANFR. En revanche, des réunions publiques de concertation visant à partager la démarche et les résultats seront organisées dans ces communes. C'est sur l'évaluation de cette concertation que portera le rapport du CGEDD dans ces communes.

A l'issue de la remise de ces rapports, une synthèse sera réalisée, à destination du COMOP, qui essaiera de mettre en évidence les points forts et faibles de ces expérimentations.

Les dates des expérimentations seront fixées, pour chaque site, par les communes ou communautés pilotes en consultant la préfecture et le COMOP. La préfecture et la DGPR informeront le CGEDD des dates retenues. Le rapport du CGEDD, pour un site donné, devra être remis au plus tard un mois après la fin de l'expérimentation sur ce site. A titre indicatif, il est pour le moment prévu que ces expérimentations s'arrêtent à la fin septembre.

Je me charge de tenir les communes, les représentants de l'Etat et de façon générale les membres du comité opérationnel informés de la mission qui vous est confiée.

**Pour le ministre et par délégation,
le directeur général de la prévention des risques,
délégué aux risques majeurs**

Laurent MICHEL

Présent
pour
l'avenir

- 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 62 07 - Fax : 33 (0)1 40

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
Winter	Laurent	Commune de la Bresse	Directeur Général des Service	26 novembre 2012

3. Liste des outils de concertation établie par la GT « Concertation »

Borne « interactive » Orange.

4. Liste des recommandations

Aucune

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73



n° 007235-07

décembre 2012

Evaluation des expériences de nouvelles formes
de concertation et d'information locale
dans le cadre de l'implantation des antennes relais
de téléphonie mobile

Communauté Urbaine de Lille (LMCU)



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 007235-07

**Évaluation des expériences de nouvelles formes
de concertation pour l'implantation des antennes
relais de téléphonie mobile**

Communauté Urbaine de Lille (LMCU)

établi par

Annick Makala

Inspecteur Sécurité Santé au Travail

et

Philippe Rattier

Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts

décembre 2012

Sommaire

Résumé.....	3
Introduction.....	5
Les collectivités territoriales parties prenantes aux expérimentations.....	5
Les résultats du travail du groupe « Concertation ».....	5
1. La situation de Lille Métropole Communauté Urbaine au regard des implantations d'antennes relais	7
1.1. Présentation de LMCU.....	7
1.2. Le contexte général de l'implantation d'antennes relais et la démarche propre à LMCU.....	9
2. Les expériences de concertation.....	15
3. L'évaluation des outils testés.....	19
3.1. L'instance de concertation départementale du Nord.....	19
3.2. Le bilan général tiré par les collectivités.....	19
3.3. Le bilan des associations locales.....	20
Conclusion.....	22
Annexes.....	23
1. Lettre de mission	25
2. Liste des personnes rencontrées.....	29

Résumé

La communauté urbaine de Lille a été retenue dans le cadre de l'expérimentation de la concertation pour l'implantation d'antennes relais sur 5 des communes de l'agglomération, de taille très variable : Lille, Lesquin, Villeneuve d'Asq, Houplin-Ancoisne, et Croix.

En dehors de Lille, des débats publics ou semi-publics ont été organisés par les élus municipaux, en présence des opérateurs et de représentants de la communauté urbaine, mais sans la présence de représentants locaux de l'État (ARS), à propos de projets précis faisant l'objet de contestations ou d'inquiétudes souvent anciennes sans aboutir à un consensus ou à *l'acceptation sociale* recherchée.

La communauté urbaine en a tiré récemment les conclusions suivantes:

- les communes manquent d'information sur tous les aspects recouverts par cette thématique ;
- les principales difficultés rencontrées portent sur les questions d'ordre sanitaire ;
- il est nécessaire de prendre en compte les besoins relatifs à cette technologie afin d'harmoniser les politiques communautaires ;
- les processus de concertation mis en place sont insuffisants et trop hétérogènes ;
- les moyens alloués à cette thématique sont aujourd'hui insuffisants dans les communes ;
- les communes sont en attente d'un positionnement plus fort de Lille Métropole en la matière.

La communauté urbaine se propose donc :

- d'élargir les expérimentations sur la concertation préalable à d'autres projets, achever celles en cours, et en faire un bilan ;
- de rédiger un guide pratique de la concertation à l'attention des communes ;
- de mutualiser certains outils de la concertation et les mettre à disposition des communes ;
- de réaliser une cartographie intégrant l'existant et les résultats de mesures (réunion d'éléments issus des données fournies par l'ANFR, des mesures effectuées sur le territoire communautaire et des informations détenues, le cas échéant, par les communes) et la mettre à la disposition des communes ;
- de réaliser des expositions fixes et/ou itinérantes sur la thématique générale des ondes électromagnétiques ;
- de mettre en place des campagnes de sensibilisation sur l'utilisation du portable et sur les ondes en général.

La communauté urbaine, qui confortera donc son rôle de facilitateur pour mutualiser certains outils et diffuser des informations sans se substituer aux élus communaux, envisage, pour ce qui concerne son propre patrimoine, de lever son moratoire après révision des conventions domaniales d'occupation avec les opérateurs en y intégrant des clauses liées à l'environnement, ce que les opérateurs considèrent, eux, comme étant du domaine des chartes.

Les opérateurs, pour leur part, préféreraient éviter les réunions publiques systématiques, dans lesquelles ils sont mis en accusation de ne pas appliquer le principe de précaution, tant il est vrai qu'ils peinent à démontrer qu'ils s'évertuent à rechercher la solution qui minimise les valeurs de champ, se contentant le plus souvent de

démontrer que la solution qu'ils cherchent à faire admettre, respecte les prescriptions des décrets en cours.

Introduction

Ce rapport fait partie d'un ensemble de rapports établis par les Missions d'Inspection Générale Territoriale du CGEDD, et destinés à permettre l'évaluation des expériences de nouvelles formes de concertation préalables à l'implantation d'antennes relais.

Les collectivités territoriales parties prenantes aux expérimentations

En décembre 2010, le COMOP radiofréquences, dirigé par le député de l'Isère François Brottes, a procédé à un appel à candidatures afin de sélectionner deux groupes de collectivités territoriales.

Un groupe avait pour objectif de tester les possibilités de réduction de l'exposition des populations aux radiofréquences, tandis que l'autre groupe avait en charge le test de nouvelles formes de concertation préalablement à l'implantation d'une antenne relais.

Cet appel à candidatures a rencontré un vif succès auprès des communes, puisque (NN) collectivités se sont portées candidates.

A l'issue d'un processus de sélection effectué par le COMOP, une liste de 12 collectivités, représentant la diversité des situations de celles-ci, a été arrêtée pour procéder aux expériences de concertation. Il est cependant apparu que deux d'entre elles n'avaient pas d'antenne relais, et qu'une troisième avait un contentieux juridique avec un opérateur. La liste finale s'est donc établie comme suit, avec 9 collectivités:

Amiens (Somme)
Bayonne (Pyrénées Atlantiques)
Bourges (Cher)
Boult (Haute Saône)
La Bresse (Vosges)
Lille Communauté Urbaine (Nord)
Orléans (Loiret)
Pessac (Gironde)
Tours (Indre et Loire)

Les résultats du travail du groupe « Concertation »

A l'issue de cette sélection, il convenait de définir ce qui serait testé dans les collectivités sélectionnées.

A cette fin, un groupe de travail a été constitué, sous la direction de la Compagnie nationale des Commissaires enquêteurs, et rassemblant les parties prenantes, opérateurs, associations, AMF et administrations d'État. Le groupe a travaillé de mai 2010 à juin 2011, et a produit une liste d'outils pouvant être testé dans les collectivités candidates. Cette liste figure en annexe du présent rapport.

Le groupe a notamment convenu de ne pas imposer d'outils de concertation aux collectivités. Il a en effet semblé préférable que les collectivités sélectionnent elles-mêmes les outils qui leur semblaient les plus prometteurs, et qu'elles souhaitent tester.

Dans ce cadre, le présent rapport a ainsi pour objet d'évaluer les expériences des outils testés par les communes de la **communauté urbaine de Lille (LMCU)**.

Les éléments contenus dans ce rapport seront repris et analysés comparativement avec les éléments identiques issus des autres expériences de concertation, le tout formant ainsi un rapport de synthèse des expériences de concertation.

1. La situation de *Lille Métropole Communauté Urbaine* au regard des implantations d'antennes relais

Afin d'évaluer avec pertinence les expériences conduites par LMCU, il importe de disposer d'une bonne description de LMCU, et de replacer les actions de celle-ci dans le cadre général des implantations récentes d'antennes relais sur son territoire.

1.1. Présentation de LMCU

Le territoire de LMCU se situe au nord de la France, en limite frontalière avec la Belgique. Il est inclus dans le département du Nord. Constitué de 87 communes (dont deux communes associées), il recouvre un système urbain hétérogène et complexe : vaste tissu aggloméré, constitué de villes-centre anciennes et de communes périphériques, bourgs relais, non agglomérés, communes rurales.

Il s'organise autour d'un axe urbain majeur, constitué par l'agglomération de Lille - Roubaix - Tourcoing, formant une entité continue. Cet axe majeur se prolonge au Sud par un axe secondaire, issu de la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq.

Il s'étend sur une superficie de 611 kilomètres carrés. En 1999, sa population de 1 091 438 habitants se place au quatrième rang national, derrière Paris (10,5 millions d'habitants), Lyon (1,6 millions d'habitants) et Marseille (1,4 millions d'habitants). Avec les communes belges transfrontalières, l'agglomération nordiste atteint 1,66 million d'habitants. Elle se situe alors en seconde position, derrière l'agglomération parisienne.

Depuis la mise en place des infrastructures autoroutières dans les années 50, qui a contribué à découper le territoire lillois, la métropole tend à affirmer sa cohésion par les réseaux. Dans les années 80, cette tendance ne cesse de se confirmer : le VAL (Véhicule Automatique Léger), premier métro entièrement automatisé facilite la communication en reliant Villeneuve d'Ascq au centre de Lille. La ligne TGV Paris-Londres est créée en 1994. Le TGV Paris-Bruxelles (1995) intègre Lille dans l'Europe sur le grand axe qui relie Londres à Milan. La nouvelle gare TGV, vient compléter l'image de la métropole du Nord.

Le territoire lillois s'est formé de façon polynucléaire, avec des noyaux urbains qui, en s'épaississant, au cours de chaque période d'urbanisation, se sont rejointes pour devenir une réelle puissance urbaine aux formes paysagères et urbaines variées. L'agglomération lilloise comporte des tissus diversifiés, étroitement imbriqués, dont le processus s'est effectué à la fois par étalement urbain et par stratification des couches urbaines successives héritées des grandes étapes historiques d'urbanisation. Ce schéma peu classique de développement urbain la distingue des autres agglomérations françaises.

LMCU compte de nombreux sites urbains dégradés qui correspondent aux anciens quartiers ou sites d'activités issus de l'industrialisation massive du XIX^{ème} siècle, ainsi qu'à certains grands ensembles d'après-guerre. Issue d'une volonté politique, le concept de ville renouvelée vise à organiser le développement futur de ces quartiers dégradés dans une perspective de développement durable. Il vise à la fois à réduire la ségrégation sociale et spatiale.

A l'échelle de l'arrondissement lillois, le revenu moyen des foyers fiscaux de la métropole est inférieur à la moyenne nationale. Il se trouve en position médiane par rapport aux autres métropoles régionales (supérieur à celui de Marseille - Aix mais inférieur à celui de Bordeaux, Strasbourg et Lyon).

L'agglomération lilloise s'est beaucoup développée au XIX^{ème}, lors de la révolution industrielle, avec notamment l'implantation de maisons ouvrières. De cette période, elle a conservé un important parc ancien. La grande majorité du parc de logements correspond ainsi à des maisons individuelles (57%). Cette tendance est aussi inhabituelle par rapport aux autres grandes agglomérations françaises, telles que Lyon ou Marseille, où les collectifs dominent.

La métropole lilloise est la vitrine de la région Nord-Pas-de-Calais qu'elle marque fortement de son poids économique par le pourcentage d'emploi cadre régional et le nombre des sièges sociaux multi-sites de plus de 50 salariés.

Sa position de capitale régionale fait qu'elle dispose d'atouts économiques très importants dans les secteurs de l'informatique, des télécommunications et des activités de recherche et développement (80 % des effectifs régionaux), l'édition imprimerie et le textile (55 % des effectifs régionaux), la distribution (plus forte concentration nationale de sièges sociaux) et les services marchands aux entreprises de la région (un peu moins de la moitié).

Si on s'intéresse de près à la situation des communes, on constate que s'opposent, à quelques exceptions près, les villes aux campagnes. Le chômage frappe durement les ensembles urbains denses : Roubaix, Tourcoing, Hem, Armentières, Lille, Mons en Baroeul, Wattrelos, Loos, et moins les communes périphériques : Englos, Bondues, Capinghem, Gruson, Escobecques, Beaucamps,...

Au premier trimestre 2012, la zone d'emploi lilloise présente un taux de chômage de 11,2 %, à comparer à celui de Roubaix-Tourcoing (15,1%), à celui du département du Nord (13,0%), ou à celui de la France métropolitaine (9,6%).

La structure des emplois résidents communautaires apparaît comme caractéristique d'un tissu économique plus industriel et moins tertiaire que les agglomérations lyonnaise et marseillaise.

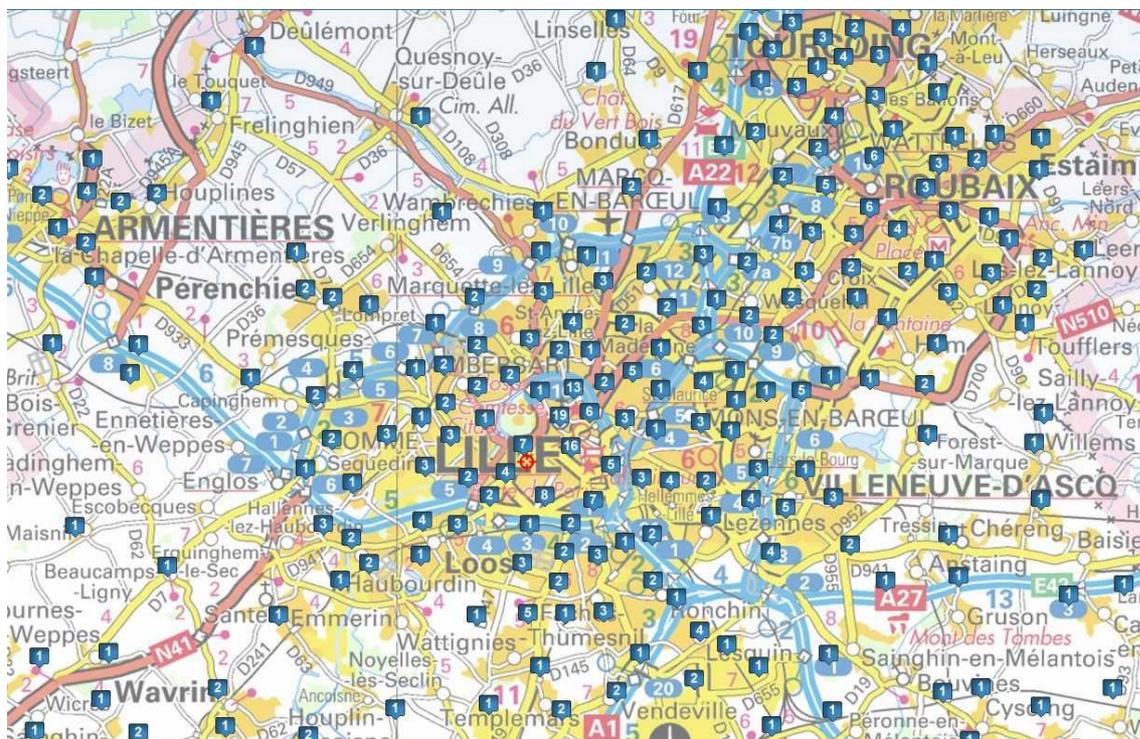
Dès 1989, l'importance des besoins de télécommunications et de vidéocommunications dans la Métropole conduisait France Télécom à y définir une zone de Télécommunications Avancées à Roubaix dans le cadre de l'EUROTELEPORT et du Centre International de la Communication pour le Grand Public.

En 1998, dans le Nord Pas de Calais, près de 20 000 personnes travaillent au sein de 800 entreprises dans les technologies de l'information et de la communication, ce qui en fait le 6^{ème} secteur d'activité de la région.

La métropole devra aussi résoudre le paradoxe entre la volonté de devenir un hub européen voire international (lieu de massification et d'éclatement des flux) et la nécessité de préserver un cadre de vie attractif en limitant les nuisances liées à la circulation des marchandises.

1.2. Le contexte général de l'implantation d'antennes relais et la démarche propre à LMCU¹

Actuellement, 712 stations de radiotéléphonie sont recensées sur le territoire de LMCU (multiplication par 2 en 10 ans)



HISTORIQUE DE LA DÉMARCHE

Lille Métropole a tout d'abord été sollicitée pour autoriser l'installation d'antennes-relais sur des biens lui appartenant (points hauts comme les châteaux d'eau par exemple). A l'heure actuelle, environ 20 antennes-relais sont ainsi installées sur le patrimoine communautaire.

En 2006, une refonte globale des conventions d'occupation du domaine public existantes a été engagée pour réviser, centraliser et harmoniser les conventions en y intégrant les préoccupations sanitaires, environnementales et esthétiques. L'objectif était aussi de favoriser le partage des installations avec d'autres opérateurs (incitation à la mutualisation comme pour les installations de réseaux fixes en voirie), de mettre fin au renouvellement automatique des autorisations d'occupation, d'inclure la possible évolution des technologies et des connaissances scientifiques, de mettre en œuvre de manière systématique une procédure d'instruction transversale préalablement à l'installation de toute nouvelle antenne-relais. L'ensemble de la démarche a fait l'objet de la délibération de principe n° 07 C 0051 du Conseil de Communauté du 8 février 2007.

¹ Ce chapitre est largement tiré de la délibération de LMCU du 29 juin dernier

À cette étape, Lille Métropole restait donc sur sa seule compétence de gestion de son patrimoine pour y autoriser ou non les antennes-relais.

Un vœu présenté au Conseil de Communauté du 19 décembre 2008 a ensuite permis d'élargir la réflexion au sujet plus général des ondes électromagnétiques. Il a conduit à la mise en place d'un nouveau groupe de travail interne présidé par un conseiller délégué systèmes d'information-documentation-archives, et composé d'élus communautaires et de représentants de différents services (Direction des systèmes d'Information, Mission sécurité, Direction coordination territoriale et proximité, Direction stratégie des territoires et développement durable, Mission schéma d'aménagement numérique), et piloté par le service Gestion du domaine public.

Ce groupe de travail s'est réuni régulièrement depuis septembre 2009 et a ainsi décidé:

- de lancer une campagne de mesures in situ pour les antennes-relais occupant le patrimoine communautaire;
- de développer les méthodes de concertation préalable à l'implantation de toute nouvelle antenne-relais ;
- de mettre en œuvre une campagne de sensibilisation des agents communautaires sur l'utilisation du téléphone portable par la rédaction d'une note d'information;
- de suspendre toute nouvelle installation d'antenne-relais sur le patrimoine communautaire** dans l'attente de la réalisation des mesures in situ, de l'aboutissement de la réflexion globale menée au sein de Lille Métropole et des conclusions rendues au niveau national suite à la table ronde " Radiofréquences, santé, environnement" intervenue en mai 2009, organisée par la Ministre de la Santé et des Sports à la demande du Premier ministre et conjointement avec la Secrétaire d'État chargée de l'Écologie et la Secrétaire d'État chargée de la Prospective et de l'Économie numérique.

À l'issue de cette table ronde, Lille Métropole s'était d'ailleurs portée candidate pour les expérimentations proposées par le gouvernement et a été retenue pour la réalisation d'expérimentations sur le volet de la concertation préalable. L'objectif annoncé était la définition de nouvelles procédures de concertation et d'information locale pour accompagner les projets d'implantation d'antennes-relais.

En parallèle, la thématique des ondes électromagnétiques a été prise en compte à l'échelle communautaire dans la délibération-cadre "Développement durable" et la délibération "Des éco-quartiers pour une métropole durable" adoptées le 2 avril 2010, dans le Plan d'Action Développement Durable ou encore dans le diagnostic du SCOT (l'état initial de l'environnement intègre une cartographie des antennes-relais existantes).

À partir de 2010, les services ont été sollicités de plus en plus fréquemment sur cette problématique tant par les communes membres, que par les bailleurs, la population et les opérateurs.

De ce fait en 2011, il a été décidé d'intégrer la thématique des ondes électromagnétiques dans le volet 3 des contrats de territoire, faisant ainsi l'objet de présentations en réunion de coordination des territoires les 17 mars et 22 septembre 2011.

Il s'avérait alors nécessaire d'établir un diagnostic de la situation actuelle, notamment de façon à identifier les besoins des communes membres en la matière.

UN DIAGNOSTIC PARTAGÉ AVEC LES COMMUNES

Pour ce faire, un séminaire de lancement de la démarche à l'attention des communes a été organisé le 28 juin 2011 et a réuni environ 70 personnes représentant 47 communes. Un questionnaire destiné à recueillir leurs attentes a ensuite été adressé à l'ensemble des communes.

En parallèle, cinq expérimentations sur la concertation préalable ont été engagées avec les communes de Croix, Houplin-Ancoisne, Lesquin, Lille et Villeneuve d'Ascq. Dans ce cadre, Lille métropole assure le pilotage de la démarche en collaboration avec les communes concernées et en lien avec l'État.²

Des premières rencontres avec les différents acteurs du secteur ont ensuite été organisées les 9, 14 novembre et 5 décembre 2011. Les opérateurs, des bailleurs, des services de l'État (l'Agence régionale de santé, l'Instance de concertation départementale issue de la Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement Nord-Pas-de-Calais, l'Agence Nationale des Fréquences, ...), des associations (PRIARTEM, Robin des toits) et des scientifiques ont été reçus à cette occasion.

Afin d'établir un état des lieux complet de la situation actuelle, les éléments issus des premiers échanges intervenus lors d'un séminaire organisé le 28 juin 2011, de questionnaires réceptionnés, des rencontres avec les partenaires et des expérimentations ont été rassemblés et analysés par LMCU.

Il en est ressorti les conclusions suivantes:

- les communes manquent d'information sur tous les aspects couverts par cette thématique ;
- les principales difficultés rencontrées portent sur les questions d'ordre sanitaire ;
- il est nécessaire de prendre en compte les besoins relatifs à cette technologie afin d'harmoniser les politiques communautaires ;
- les processus de concertation mis en place sont insuffisants et trop hétérogènes ;
- les moyens alloués à cette thématique sont aujourd'hui insuffisants dans les communes ;
- les communes sont en attente d'un positionnement plus fort de Lille Métropole en la matière.

UN PLAN D'ACTIONS CONCERTÉ ADOPTÉ LE 29 JUIN 2012

Partant de ces constats, le groupe de travail a listé dans le rapport précité les actions envisageables à partir desquelles il a défini le plan d'actions suivant, qui vise notamment à mutualiser nos connaissances, nos outils et nos moyens.

² Cf. infra

Concernant la fonction patrimoniale de Lille Métropole, il est proposé de :

- relancer les négociations sur le projet de convention-cadre ;
- maintenir le moratoire sur le patrimoine communautaire jusqu'à la signature des dites conventions;
- pour les installations présentes sur le patrimoine propre de Lille Métropole, faire réaliser des mesures régulières et, si nécessaire, des modélisations.

Concernant la mise à disposition de l'information et la liaison avec les acteurs du secteur, il est proposé de :

- assurer une veille d'actualités sur le sujet ;
- mettre en place une page web dédiée pour porter à l'échelle de la métropole ces informations (textes de base, informations générales sur les expérimentations, liens vers sites officiels, ...)
- transmettre l'information par le biais de l'extranet destiné aux élus et aux DGS ;
- assurer la cohérence avec le schéma d'aménagement numérique ;
- réunir les acteurs sur la métropole (communes, instance de concertation départementale (DREAL), ANFR, ARCEP, bailleurs, Agence régionale de santé, opérateurs, associations, ...)
- interpellier officiellement les instances compétentes pour relayer les attentes identifiées des communes, notamment pour la réalisation de veilles indépendantes et permanentes sur les aspects sanitaire (relatives en particulier aux personnes sensibles, aux enfants et adolescents) et technologique, y compris sur l'évolution des usages.

Concernant les actions externes sur la concertation, la connaissance de l'existant et la sensibilisation du public, il est proposé de :

- élargir les expérimentations sur la concertation préalable à d'autres projets, achever celles en cours, et en faire un bilan ;**
- rédiger un guide pratique de la concertation à l'attention des communes ;**
- mutualiser certains outils de la concertation et les mettre à disposition des communes ;**
- réaliser une cartographie intégrant l'existant et les résultats de mesures (réunion d'éléments issus des données fournies par l'ANFR, des mesures effectuées sur le territoire communautaire et des informations détenues, le cas échéant, par les communes) et la mettre à la disposition des communes;**
- réaliser des expositions fixes et/ou itinérantes sur la thématique générale des ondes électromagnétiques ;**
- mettre en place des campagnes de sensibilisation sur l'utilisation du portable et sur les ondes en général.**

L'ensemble du diagnostic et du plan d'actions a ensuite été présenté en Comité Exécutif Restreint le 20 février 2012 puis aux communes membres lors d'un séminaire de restitution qui s'est tenu le 23 mai dernier. Cette manifestation a rassemblé environ 110 personnes et 47 communes y étaient représentées. À cette occasion, les communes ont fait part de leurs remarques sur le plan d'actions qui a été ajusté en conséquence.

Pour la mise en œuvre de ce plan d'actions, il sera créé un comité de pilotage regroupant d'une part les membres précités du groupe de travail, et d'autre part des représentants des pôles et directions concernés mais qui n'avaient pas été associés jusqu'à présent (Aménagement et Habitat, Eurométropole et Partenariats Européens, Stratégie des Territoire et Développement Durable, Affaires Juridiques, ...), de la Ville de Lille et du groupe de travail intercommunal animé par Villeneuve d'Ascq. Le portage technique de la démarche continuera d'être assuré par le service Gestion du domaine public.

Il est enfin proposé que ce dispositif puisse faire l'objet d'une première évaluation dans sa mise en œuvre avant la fin du mandat afin que ce plan d'actions puisse s'adapter aux besoins des communes, de la réalité du terrain et des évolutions dans l'ensemble des domaines qui concernent cette thématique, notamment au niveau réglementaire.

Dans un premier temps, les dépenses nécessaires sont estimées à 30 000 euros, à compter de 2013, et seront imputées en section de fonctionnement.

2. Les expériences de concertation

Au départ, 14 expérimentations étaient projetées. Finalement seulement 5 ont été plus ou moins engagées : Lille, Villeneuve d'Ascq, Houplin-Ancoisne, Croix et Lesquin.

Lille (226 827 habitants sur 34.83 km²)

La ville a mis en place un *comité de précaution* avec les opérateurs et les bailleurs ; il se réunit 2 fois par an, assure une veille juridique et fait le point sur les implantations.

L'opérateur Free signale qu'il a préparé une exposition sur un projet et que la ville devait pour sa part en produire une sur la question générale des antennes relais mais cela n'a pas eu de suite à ce jour.

La ville n'a toujours pas choisi de site pour mener l'expérimentation.

Elle envisage une insertion sur le site internet communal, le bulletin municipal, la mobilisation par le biais des mairies de quartier et la diffusion d'un courrier d'information aux habitants dans un périmètre de 300 m.

On peut signaler par ailleurs les actions de Lille Métropole Habitat, office public de l'habitat propriétaire de 31148 logements répartis sur 43 communes, qui a élaboré un *guide des antennes relais*.

Lesquin (6502 habitants sur 8,41 km²)



L'expérimentation a porté sur la modification d'un site existant de l'opérateur SFR situé sur un immeuble de logements collectifs en centre bourg à proximité d'un établissement scolaire, derrière la mairie.

Deux réunions publiques, organisée par la ville, dont le maire est par ailleurs président du groupe de travail de LMCU sur les ondes électromagnétiques, réunissant environ 30 personnes, ont été organisées en présence de l'opérateur, de l'association PRIARTEM, du bailleur et de la presse locale. L'ARS absente a toutefois fait parvenir son avis par écrit.

Des mesures en présence des riverains ont été faites ainsi que des simulations par l'opérateur ; des plaquettes État ont été distribuées et déposées en mairie.

Un collectif d'opposants, *Lesquin objectif 06³*, a diffusé des tracts et demande l'élaboration d'un *cadastre électromagnétique*.

Aucun consensus n'a pu être dégagé de ces réunions et SFR n'a pour l'instant pas réalisé les travaux.

³ En référence au seuil limite préconisé d'exposition à 0,6 V/m

Houplin-Ancoisne (3562 habitants, 648 ha)



L'expérimentation porte sur l'implantation d'une nouvelle antenne relais (la première sur la commune) entre 2 bourgs, par l'opérateur Orange, sur un pylône. Les travaux sont achevés mais l'antenne n'est pas en service.

Cette expérimentation s'est déroulée dans un climat très conflictuel et contentieux depuis au moins 2 ans. Elle fait suite à 2 arrêtés municipaux dont le préfet a demandé le retrait : l'un portant sur un périmètre d'interdiction et l'autre sur des seuils d'exposition infra réglementaires.

Plusieurs délibérations ont été prises par la commune s'opposant au projet, à son raccordement électrique.

Quatre réunions semi-publiques ont été organisées en présence d'un collectif d'opposition au projet et auxquelles l'opérateur a été convié pour certaines d'entre elles.

Le collectif «non à l'antenne relais» a élaboré un blog, diffusé des tracts et fait signer d'une pétition par 600 personnes; il a proposé un site alternatif qui a fait l'objet d'un refus motivé de l'opérateur.

Celui-ci a mis à disposition une simulation des champs d'exposition.

Des mesures ont été réalisées par l'opérateur et la commune ; des cartes de couverture actuelle et prévisionnelle aussi.

Le collectif a fait un recours gracieux tandis que le maire a déposé plainte pour diffamation contre le collectif.

La concertation est un échec.

Croix (21182 habitants, 4,44 km2)



Le projet porte sur l'installation d'une antenne relais de l'opérateur SFR dans le parc de la mairie, à proximité d'une école.

Cette initiative de la mairie fait suite à un premier projet contesté d'implantation sur un immeuble privé situé dans une rue à proximité. En fait, ce contre-projet n'a fait qu'amplifier les oppositions et de les orienter sur la municipalité puisque la contre-proposition est sur son domaine.

La concertation s'est concrétisée par l'organisation de 2 réunions semi-publiques en présence de l'opérateur et réunissant une quinzaine de personnes. Elle fut menée par 2 adjoints (service démocratie participative et de proximité d'une part et qualité de la vie développement durable d'autre part. Elle a suscité la réaction négative d'un collectif, d'une association, de riverains et de parents d'élèves.

Malgré les simulations, mesures de champ fournies par l'opérateur, aucun consensus ne put être trouvé. La mairie a déclaré qu'elle abandonnait sa contre-proposition.

Villeneuve d'Ascq (61932 habitants ; 27,46 km2)



La concertation a porté sur le projet d'implantation de 3 antennes-relais SFR sur un immeuble collectif, ancienne manufacture transformée en logements étudiants.

La commune est très impliquée sur le sujet depuis plus de 2 ans et a impulsé un groupe de travail intercommunal. A l'époque, SFR avait déjà proposé cet emplacement sans pouvoir conclure.

Des mesures du champ électromagnétique opérées sur place ainsi que les projections incluant les nouvelles antennes font apparaître un impact largement inférieur aux normes d'exposition tolérées en France. Pourtant, les habitants présents, en majorité hostiles à l'implantation - tout comme le conseil de quartier qui l'avait déjà refusée en 2008 - ne se sont pas fait prier pour poser une rafale de questions à l'opérateur, tant sur les motivations de SFR que sur le choix de l'emplacement ou les modes de calcul des ondes jugées globalement nocives pour la santé. Cette implication du public a permis d'apporter des précisions utiles. Ainsi, l'opérateur n'aura à signer le bail d'occupation de l'immeuble, pour une durée de 12 ans, qu'avec un seul propriétaire qui devrait toucher «quelques milliers d'euros chaque année». L'ABF a demandé une intégration paysagère (cheminée).

La réunion publique du 11 janvier dernier, animée par des adjoints au maire et en présence de représentants de LMCU, a réuni une trentaine de personnes dont un représentant de la CLCV. Elle avait été précédée d'affichages et de la distribution de flyers.

L'absence de l'ARS est regrettée mais celle-ci l'a justifiée en annonçant qu'elle ne peut consacrer que 0,01 ETP sur cette question.

Le débat n'a pas été tranché.

3. L'évaluation des outils testés

Comme indiqué supra, LMCU et les communes test ont utilisé parmi les outils proposés les plaquettes d'information générale sur la téléphonie mobile et les antennes relais, des réunions d'information des élus, des réunions publiques ou semi-publiques sur un projet d'antennes-relais.

Par contre, les sites internet sont encore en projet ainsi que les expositions (à Lille). Les bulletins municipaux sont peu diserts sur le sujet sauf pour annoncer des réunions publiques ou semi-publiques. L'affichage autre que réglementaire n'a pas été utilisé.

Des permanences en mairie ont pu se tenir avec les opérateurs qui les préconisent.

L'instance de concertation départementale du Nord se réunit également périodiquement.

L'accès à un référent expert et indépendant reste une demande mais n'est pas mis en œuvre.

3.1. L'instance de concertation départementale du Nord

Actuellement, l'ICD du Nord réunit régulièrement les opérateurs, la DREAL et le SDAP. Par contre ni la DDTM, ni l'ARS, ni les associations ne sont présentes.

Mais si l'ICD permet de donner un avis sur les questions d'intégration dans le site, elle n'intervient pas pour tenter de résoudre les blocages locaux.

3.2. Le bilan général tiré par les collectivités

Celui de LMCU est présenté ci-dessus. Les services de la communauté urbaine ont pu se trouver en difficulté du fait de leur positionnement particulier vis à vis des communes : d'une part les communes n'ont pas toutes compris d'emblée que la communauté urbaine n'avait pas l'intention de se substituer au rôle des élus locaux, d'autre part les engagements qu'elle avait pris de fournir un accompagnement technique ou un soutien logistique ont tardé à se mettre en place du fait notamment des retards dans la fourniture de certains outils comme les plaquettes d'information par les services de l'État.

Par ailleurs, la décision ancienne prise par LMCU concernant son propre patrimoine (moratoire) pourrait la mettre en porte-à-faux quant à son positionnement présenté comme neutre vis à vis des communes. En tout cas, elle ne peut qu'accroître la perplexité des communes les moins informées.

Les fiches d'information de l'État sont très utiles et d'autant plus pertinentes qu'une information générale préalable sur les ondes électromagnétiques ou les antennes relais est considérée par tous comme une des conditions du bon déroulement des réunions publiques sur un cas particulier. Leur diffusion fait l'objet de critiques et mérite d'être améliorée.

S'agissant des communes elles-mêmes, le bilan des réunions publiques ou semi-publiques est mitigé :

Les communes ont mis en avant le besoin d'une information neutre et officielle transmise en toute transparence, notamment sur les questions relatives à la santé et accessible à tous.

L'absence de l'ARS aux réunions publiques présente à cet égard un inconvénient même si opérateurs ou même élus ou techniciens municipaux les mieux formés seraient en capacité d'informer : leur indépendance et leur neutralité seront toujours contestées. Le sujet est d'autant plus complexe quand les associations excipent des études non validées.

Sur la question des mesures de champ et plus encore sur les simulations, la demande est d'obtenir des éléments établis par des organismes indépendants ou, à tout le moins, quand ils sont établis par l'opérateur, que cela soit sur la base de protocoles validés au plan national et vérifiables.

Pour les projets situés sur le domaine privé, les communes ont pu se trouver en difficulté du fait de leur pouvoir limité aux questions d'urbanisme, peinant parfois à devoir justifier des réglementations nationales, notamment sur les seuils, en l'absence de fonctionnaires d'État. Lorsqu'elles ont pris la responsabilité de proposer des contre-projets sur leur domaine public, la virulence des critiques a pu traumatiser les élus bien au delà de ce qui était prévisible.

Malgré ces expériences où les attitudes Nimby du public ont bien souvent été observées, mais comme pour bien d'autres équipements, la concertation est considérée comme une étape désormais incontournable. L'outrance des critiques masquant bien souvent la reconnaissance d'un public moins démonstratif pour l'apport d'information sur le terrain.

Les communes ont constaté le côté bien plus chronophage que prévu de la concertation. De plus, très peu disposent de ressources humaines en interne capables de consacrer le temps nécessaire à l'investissement intellectuel complexe et varié : juridique, urbanisme, physique, santé...; elles sont donc pour la plupart favorables à la mutualisation de ces ressources.

3.3. Le bilan des associations locales

Si l'association Priartem (*pour une réglementation des implantations d'antennes de téléphonie mobile*) a bien rencontré les services de LMCU avant que celle-ci bâtit son programme d'actions⁴, elle n'a pas été invitée aux réunions communales ; elle a certes pu assister à celle de Lesquin, mais à la demande des riverains concernés. Priartem est élue au conseil communal de concertation de Lille, mais celui-ci n'a jamais traité de la question à notre connaissance.

Priartem souhaiterait participer à l'instance de concertation départementale pour faire valoir son opposition au camouflage des antennes, souvent préconisé pour des raisons esthétiques, ce qui équivaut, selon elle, à dénier le droit à l'information.

⁴ Elle a pu présenter notamment ses 12 propositions pour rétablir la transparence

S'agissant de la concertation, Priartem préconise, au niveau d'un groupement de collectivités (EPCI), une instance avec des ordres du jour précis à laquelle seraient invitées toutes les collectivités et associations qui le souhaitent et à laquelle les opérateurs présenteraient et rendraient compte de leurs plans de déploiement.

Priartem souligne aussi que la question des ondes électromagnétiques devrait faire l'objet de pédagogie auprès des élèves des écoles.

Le représentant de la CLCV (association nationale de défense des consommateurs et usagers *consommation logement et cadre de vie*) rencontré par la mission est aussi conseiller de quartier à Villeneuve d'Ascq, qui est des sites d'expérimentation. Il est un acteur bien connu de certaines communes qui sollicitent son avis principalement sur les dossiers d'information des opérateurs. Il regrette à ce propos que ceux-ci soient souvent incomplets (sur les caractéristiques radio-techniques notamment) et que ceux-ci ne soient pas envoyés aux associations avant les réunions de concertation. Certains opérateurs d'ailleurs transmettent aux communes en même temps le dossier d'information et la déclaration préalable, ce qui laisse peu de temps à la concertation.

Le bailleur social LMH avait créé un groupe de travail sur les antennes avec opérateurs, communes et associations, mais celui-ci ne s'est réuni qu'une seule fois, pour son installation.

Sauf à Villeneuve d'Ascq, la CLCV n'a pas été invitée pour les réunions prévues dans le cadre expérimental, mais l'a été dans d'autres communes de l'agglomération.

La CLCV préconise des mesures avant et après installation des antennes mais inopinées (les opérateurs auraient la possibilité de faire baisser les puissances à distance).

Conclusion

Ce n'est qu'en juin dernier que la communauté urbaine de Lille a pu présenter à son conseil l'historique de sa démarche sur les ondes électromagnétiques —et donc notamment l'installation des antennes relais— entamée en 2007, faire état d'un diagnostic partagé avec les communes en 2011, et dresser un plan d'actions concerté.

Ainsi, beaucoup des éléments prévus dans ce plan d'actions correspondent à des outils proposés dans le COMOP qui n'ont pu être testés complètement dans le cadre des expérimentations par les communes. C'est le cas de ceux qui portent sur la mise à disposition de l'information comme les sites Internet.

Toutefois, les quelques expériences de concertation mises en œuvre dans l'agglomération ne peuvent que confirmer l'intérêt d'une mutualisation des outils au niveau d'un groupement de communes et le besoin de mieux clarifier les rôles respectifs ; celui notamment de l'État déconcentré dans ses composantes multiples pour les démarches de concertation. Étant donné les moyens dont il dispose, il devra sans doute privilégier les concertations (ou plus exactement actions d'information) à l'échelle d'une agglomération portant sur la problématique générale.

Les concertations locales auront d'autant plus de chances d'être réussies que seront engagées des actions d'information en amont et sur les questions générales de la téléphonie mobile, tant il est vrai que le sujet se révèle des plus complexes : le principe de précaution, en particulier, est parmi les moins bien compris et les plus galvaudés.

Philippe Rattier



Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Annick Makala



Inspecteur Santé Sécurité

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

Direction Générale de la Prévention des Risques

Paris, le **17 MARS 2010**

Le directeur

Le Directeur Général de la Prévention des Risques

à

Monsieur Claude Martinand
Vice-Président du Conseil général
de l'Environnement et du Développement durable

Dans le cadre des travaux opérationnels faisant suite à la table ronde « radiofréquences, santé, environnement », à l'occasion du COMOP chargé de l'organisation des expérimentations de réduction de l'exposition aux radiofréquences, et de l'expérimentation de nouvelles formes de concertation, le CGEDD a bien voulu apporter son concours à la réflexion que la DGPR a lancée en interne au ministère, et je l'en remercie.

Ces expérimentations débiteront prochainement, et se pose la question de l'évaluation de la concertation menée dans ces deux cas. Je souhaiterais, en accord avec le Président du COMOP, le député François Brottes, confier au CGEDD la tâche d'évaluer ces 29 expérimentations (→ la liste annexée répertorie les 29 sites).

Ces évaluations devront être réalisées à partir d'un cadre commun et d'une grille d'analyse dont les principes seront approuvés par le COMOP. En première approche, l'analyse tiendra compte des éléments suivants :

- Evaluation de la qualité de la documentation remise aux administrés, des moyens multimédia (Internet) mis en oeuvre
- Evaluation de la qualité et des résultats des réunions publiques ou restreintes organisées par la commune ou les services déconcentrés de l'Etat. Leur nombre ne devrait guère excéder 5 à 10 par site d'expérimentation.
- Prise en compte des bilans éventuels effectués par les parties prenantes administratives, notamment services de la commune ou de l'EPCI, services déconcentrés de l'Etat, commissaire enquêteur éventuel, ainsi que les organismes intervenant : ANFR, CSTB, INERIS, CETE Lyon.

Les rapporteurs pourront donner leur appréciation personnelle sur ces concertations, à la lumière de leur expérimentation, et toute autre observation connexe qui leur semblerait utile.

Chaque site d'expérimentation devra faire l'objet de son propre rapport. En ce qui concerne les 17 sites concernés par la réduction de l'exposition, les rapports ne devront pas aborder les aspects techniques, puisque l'évaluation de ceux-ci sera prévue par le groupe technique sous l'égide de l'ANFR. En revanche, des réunions publiques de concertation visant à partager la démarche et les résultats seront organisées dans ces communes. C'est sur l'évaluation de cette concertation que portera le rapport du CGEDD dans ces communes.

A l'issue de la remise de ces rapports, une synthèse sera réalisée, à destination du COMOP, qui essayera de mettre en évidence les points forts et faibles de ces expérimentations.

Les dates des expérimentations seront fixées, pour chaque site, par les communes ou communautés pilotes en consultant la préfecture et le COMOP. La préfecture et la DGPR informeront le CGEDD des dates retenues. Le rapport du CGEDD, pour un site donné, devra être remis au plus tard un mois après la fin de l'expérimentation sur ce site. A titre indicatif, il est pour le moment prévu que ces expérimentations s'arrêtent à la fin septembre.

Je me charge de tenir les communes, les représentants de l'Etat et de façon générale les membres du comité opérationnel informés de la mission qui vous est confiée.

**Pour le ministre et par délégation,
le directeur général de la prévention des risques,
délégué aux risques majeurs**

Laurent MICHEL

Présent
pour
l'avenir

- 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 62 07 - Fax : 33 (0)1 40

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
LEMAI	Pierre Alexandre	LMCU	Direction espace public et voirie service gestion du domaine public	11-10-12
JACOB	Charlotte			
JOUGLET	Bernard	Commune de Croix	Adjoint service des administrés démocratie participative et de proximité	16-10-12
FERLA	Jacques		Adjoint au maire qualité de la vie et développement durable	
BOUSLAH	Nassera		Missionnée au service démocratie de proximité	
GABAY	Catherine	FREE	Directrice aux affaires réglementaires et institutionnelles	15-11-12
LEFEBVRE	Bruno	SFR	Responsable environnement région Nord Est	14-11-12
LOUP RINDER	Laurent Olivier	BOUYGUES Télécom	Chargés des relations extérieures direction réseau Nord et Est	14-11-12
BOURGEOIS DAUCHY	Lionel Jean-Louis	ORANGE		14-11-12
POTIN CARI	Marie-Jeanne Isabelle	PRIARTEM	Coordinatrice nationale déléguée régionale NPC	04-12-12
PARMENTIER	Joël	CLCV	Bureau départemental Nord	06-12-12

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73



n° 007235-08

mars 2013

Evaluation des expériences de nouvelles formes
de concertation et d'information locale
dans le cadre de l'implantation des antennes relais
de téléphonie mobile

Commune d'Orléans



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

MIGT 2-Paris

Rapport n° : 007235-0,

**EVALUATION DES EXPÉRIENCES DE
NOUVELLES FORMES D'INFORMATION ET DE
CONCERTATION POUR L'IMPLANTATION DES
ANTENNES RELAIS DE TÉLÉPHONIE MOBILE**

Commune d'Orléans

établi par

Guy BARREY

Inspecteur général de l'Administration du Développement Durable

28 mars 2013

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	3
1. INTRODUCTION.....	4
1.1. Les collectivités territoriales parties prenantes aux expérimentations.....	4
1.2. Les résultats du travail du groupe « Concertation ».....	5
2. LES PRINCIPAUX ENJEUX ET ÉLÉMENTS DE DÉBATS.....	6
2.1. Les enjeux liés au respect du droit positif et son éventuel ajustement	6
2.2. Les enjeux et questionnements de santé publique liés à la proximité d'antennes-relais	6
2.3. Les enjeux liés aux impacts visuels et paysagers	7
2.4. les enjeux de démocratie citoyenne (information, concertation, participation du public)	7
3. LA SITUATION DE LA COLLECTIVITÉ AU REGARD DES IMPLANTATIONS D'ANTENNES RELAIS	8
3.1. Présentation de la CT	8
3.2. Le contexte général de l'implantation d'antennes relais	8
3.3. Le contexte particulier du projet servant à l'expérience de concertation	8
4. LES OUTILS TESTÉS PAR LA COLLECTIVITÉ	9
4.1. Le choix des outils par la commune	9
4.2. Descriptions des outils officiellement testés par la commune, raisons de ces choix	9
4.2.1. Outil 1 : la Charte	9
4.2.2. Outil 2 : les fiches de l'État	10
4.2.3. Outil 3 : les cahiers d'acteurs	10
4.2.4. Outil 4 : le dossier d'information Mairie (DIM)	10
4.2.5. Outil 5 : le site Internet de la ville	10
4.2.6. Outil 6 : les mesures de champ et les simulations	10
4.2.7. Outil 7 : des réunions régulières avec les opérateurs.....	11
4.2.8. Outil 8 : la réunion publique d'information	11
4.3. Le bilan général tiré par la collectivité	13

4.4.	Le bilan des associations locales	13
4.5.	Le bilan général tiré par les opérateurs	14
5.	L'ÉVALUATION DES OUTILS TESTÉS	15
5.1.	Évaluation d'ensemble	15
5.2.	Évaluation des outils	15
5.2.1.	Évaluation de l'outil 1 : la Charte	15
5.2.2.	Évaluation de l'outil 2 : les fiches de l'État	16
5.2.3.	Évaluation de l'outil 3 : le cahier d'acteurs	16
5.2.4.	Évaluation de l'outil 4 : le dossier d'informations Mairie (DIM)	16
5.2.5.	Évaluation de l'outil 5 : le site Internet de la Ville	17
5.2.6.	Évaluation de l'outil 6 : la réunion communale de concertation	18
5.2.7.	Évaluation de l'outil 7 : les mesures de champ	18
5.2.8.	Évaluation de l'outil 8 : la réunion publique d'information	19
5.2.9.	Évaluation de l'outil 9 : l'instance de concertation départementale (ICD).....	20
	CONCLUSION	21
	ANNEXES.....	23
1.	Liste des personnes rencontrées.....	24
2.	Liste des outils de concertation établie par le GT « Concertation ».....	25
3.	Glossaire des acronymes.....	30
4.	Récapitulation des recommandations.....	31

RÉSUMÉ

Dans le cadre des travaux de la COMOP radiofréquence, neuf collectivités locales ont été sélectionnées pour tester de nouvelles formes de concertation préalable à l'implantation d'antennes relai. Le CGEDD a été chargé d'évaluer les expériences réalisées.

La commune d'Orléans a été retenue parmi les 9 collectivités territoriales expérimentales et l'évaluation des expériences qu'elle a menées a été confiée à Guy Barrey et Dominique Ducos-Fonfrède¹, membres de la Mission d'Inspection Générale Territoriale Paris du CGEDD, territorialement compétente.

A été analysée l'utilisation faite des huit outils suivants :

- La charte conclue entre la ville et les opérateurs de téléphonie mobile ;
- Les fiches à caractère technique et pédagogique élaborées par l'État ;
- Le cahier d'acteurs ;
- Le dossier d'information déposé en mairie par chaque opérateur demandeur ;
- Le site Internet de la ville ;
- La réunion communale de concertation ;
- Les mesures de champ ;
- La réunion publique d'information.

Il ressort de l'évaluation de ces outils et de l'évaluation d'ensemble qui en résulte que la ville d'Orléans respecte ses obligations légales consistant à permettre aux opérateurs de respecter les leurs en matière d'obligation de couverture appropriée de l'ensemble du réseau national. Cette commune intervient dans le cadre de ses pouvoirs : elle ne se substitue pas à l'Etat, seul compétent pour réglementer de manière générale l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile.

Elle assure une concertation étroite avec les opérateurs de téléphonie mobile en matière de localisation des implantations, de niveaux d'intensité des ondes électromagnétiques émises et d'intégration paysagère.

Elle procède à une large diffusion de l'information touchant à l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile, en direction du public, notamment sous la forme de réunions publiques.

Sur la base de la présente évaluation, plusieurs recommandations sont émises en vue d'améliorer la procédure d'octroi des autorisations, les garanties accordées aux opérateurs, en terme de délais de procédure notamment, ainsi que l'information/concertation avec le public. S'y trouve également posée la question de l'éventuelle participation du public à l'élaboration des décisions publiques en matière d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile, dès lors que seraient considérées comme décisions publiques- implicites ou explicites- les « avis » et actes pris ou non par les communes dans le cadre des demandes d'implantations d'antennes-relais présentées par les opérateurs. A cet égard une clarification serait souhaitable.

¹ D. Ducos-Fonfrède a été empêchée, pour cause de maladie, de participer à cette mission.

1. INTRODUCTION

Ce rapport fait partie d'un ensemble de rapports établis par les Missions d'Inspection Générale Territoriale du CGEDD, et destinés à permettre l'évaluation des expériences de nouvelles formes d'information et de concertation préalables à l'implantation d'antennes relai.

1.1. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PARTIES PRENANTES AUX EXPÉRIMENTATIONS

Le développement des technologies radio-fréquences et ses multiples applications, notamment en matière de téléphonie mobile, avec la quasi généralisation de l'utilisation des téléphones portables en France, ont conduit à l'émergence de questionnements liés aux incidences sur la santé des ondes et des champs électromagnétiques. Le « Grenelle des ondes » s'est saisi en 2009 de cette importante problématique. Un Comité Opérationnel (COMOP) présidé par le député de l'Isère, François Brottes, comprenant des représentants de l'État, des élus, des associations et des entreprises du secteur, a été chargé de travaux d'une part sur l'exposition et d'autre part sur l'information et la concertation. En décembre 2010, le COMOP radiofréquences a procédé à un appel à candidatures afin de sélectionner deux groupes de collectivités territoriales.

Un groupe avait pour objectif de tester les possibilités de réduction de l'exposition des populations aux radiofréquences, tandis que l'autre groupe avait en charge le test de nouvelles formes d'information et de concertation préalablement à l'implantation d'une antenne relai.

Cet appel à candidatures a rencontré un vif succès auprès des communes, puisque de nombreuses collectivités se sont portées candidates.

A l'issue d'un processus de sélection effectué par le COMOP, une liste de 12 collectivités, représentant la diversité des situations de celles-ci, a été arrêtée pour procéder aux expériences d'information et de concertation. Il est cependant apparu que deux d'entre elles n'avaient pas d'antenne relai, et qu'une troisième avait un contentieux juridique avec un opérateur. La liste finale s'est donc établie comme suit, avec 9 collectivités:

- Amiens (Somme)
- Bayonne (Pyrénées Atlantiques)
- Bourges (Cher)
- Boult (Haute Saone)
- La Bresse (Vosges)
- Lille Communauté Urbaine (Nord)
- Orléans (Loiret)
- Pessac (Gironde)
- Tours (Indre et Loire)

Un Comité appelé COPIC et présidé par l'Administration a pris la suite du COMOP à

l'automne 2011.

1.2. LES RÉSULTATS DU TRAVAIL DU GROUPE « INFORMATION ET CONCERTATION »

A l'issue de cette sélection, il convenait de définir ce qui serait testé dans les collectivités sélectionnées.

A cette fin, un groupe de travail (GT) a été constitué, sous la direction de la Compagnie nationale des Commissaires enquêteurs, et rassemblant les parties prenantes, opérateurs, associations, AMF et administrations d'État. Le groupe a travaillé de mai 2010 à juin 2011, et a produit une liste d'outils pouvant être testé dans les collectivités candidates. Cette liste figure en annexe du présent rapport.

Le groupe a notamment convenu de ne pas imposer d'outils d'information et de concertation aux collectivités. Il a en effet semblé préférable que les collectivités sélectionnent elles-mêmes les outils qui leur semblaient les plus prometteurs, et qu'elles souhaitent tester.

Dans ce cadre, le présent rapport a ainsi pour objet d'évaluer les expériences des outils testés par la ville d'Orléans.

Les éléments contenus dans ce rapport seront repris et analysés comparativement avec les éléments identiques issus des autres expériences d'information et de concertation, le tout formant ainsi un rapport de synthèse des expériences d'information et de concertation.

2. LES PRINCIPAUX ENJEUX ET ÉLÉMENTS DE DÉBATS

2.1. LES ENJEUX LIÉS AU RESPECT DU DROIT POSITIF ET SON ÉVENTUEL AJUSTEMENT

Le questionnement portant sur l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile s'inscrit dans un **cadre juridique qui s'est densifié et précisé au fil du temps**. Le **rappel des principales dispositions et jurisprudences applicables s'impose d'autant plus que le présent rapport a pour objet d'apprécier la pertinence des procédures d'information et de concertation utilisées en matière d'implantation d'antennes de téléphonie mobile, notamment au regard du droit positif en vigueur**.

Ce **dernier procédé** essentiellement des textes, dispositions et jurisprudences retracés en annexe au présent rapport.

2.2. LES ENJEUX ET QUESTIONNEMENTS DE SANTÉ PUBLIQUE LIÉS À LA PROXIMITÉ D'ANTENNES-RELAIS

De nombreuses études scientifiques ont été produites, en France et dans le monde, sur l'impact des ondes radio et plus particulièrement des antennes-relais : 3500 selon la Fédération française des télécoms.

Il existe un consensus international sur le fait qu'il n'existe aucune preuve scientifique d'un danger pour la santé dès lors que l'exposition aux ondes radios est inférieure aux seuils fixés par l'OMS. En France, l'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire (ANSES, ex-AFSSET) estime, dans son rapport d'octobre 2009 que « Les données issues de la recherche expérimentale disponibles n'indiquent pas d'effets sanitaires à court terme ni à long terme de l'exposition aux radiofréquences. Les données épidémiologiques n'indiquent pas non plus d'effets à court terme de l'exposition aux radiofréquences. Des interrogations demeurent pour les effets à long terme, même si aucun mécanisme biologique analysé ne plaide actuellement en faveur de cette hypothèse ».

On observe cependant le cas de personnes se considérant « électrohypersensibles », sans toutefois qu'aucune preuve scientifique d'une relation de causalité entre l'exposition aux radiofréquences et l'hypersensibilité électromagnétique n'a pu être apportée jusqu'à présent². De plus, en 2011, le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) a classé toutes les ondes radio dans la catégorie « peut-être cancérigène »³.

L'exposition n'est pour autant pas comparable entre par exemple l'exposition par une antenne relai et un téléphone portable en fonctionnement contre l'oreille d'un utilisateur : ainsi l'exposition aux antennes-relais est estimée être généralement 1 000 fois inférieure à l'exposition de l'utilisateur pendant une communication téléphonique, qui est elle-même toujours inférieure au seuil OMS⁴.

Il reste cependant, dans ce contexte encore évolutif au plan de la connaissance, même si les ondes radio utilisées par la téléphonie mobile sont de même nature que celles utilisées pour la télévision, la wifi ou le micro-ondes, que le débat n'est pas clos, y compris entre certains

² ANSES, rapport précité de 2009.

³ Catégorie 2B dans une échelle de risque allant de 1 « cancérigène » à 4 « probablement pas cancérigène » ; en mai 2011, l'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire a indiqué : « *les conclusions et les recommandations émises par le CIRC rejoignent les avis et recommandations déjà émises par l'Agence, notamment dans son rapport de 2009* » (source : FFT).

⁴ Cf la fiche santé de la FFT

scientifiques et médecins, et que les inquiétudes demeurent bien réelles dans une partie des populations, spécialement celles résidant à proximité d'antennes-relais.

2.3. LES ENJEUX LIÉS AUX IMPACTS VISUELS ET PAYSAGERS

Les enjeux liés aux impacts visuels et paysagers constituent une autre source de préoccupation et d'opposition fréquente aux implantations d'antennes-relais.

Ils sont pris en compte, de manière d'ailleurs variable, dans de nombreuses communes.

2.4. LES ENJEUX DE DÉMOCRATIE CITOYENNE (INFORMATION, CONCERTATION, PARTICIPATION DU PUBLIC)

Ils sont précisément l'objet du présent rapport. Il est notamment une question, en lien avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁵, qui ne peut être éludée par votre rapporteur : l'information en direction du public doit-elle aller jusqu'à une forme de participation du public à l'élaboration des décisions publiques, d'autorisation ou de refus, d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile ? La réponse à cette question dépend de la réponse donnée à une autre question de droit : une décision d'un maire d'autoriser ou de refuser l'implantation d'antennes relais, notamment sur le patrimoine public⁶ du territoire de sa commune, constitue-t-elle une décision publique ayant une incidence sur l'environnement ? Dans l'affirmative, la participation du public s'impose, en application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, selon des modalités à préciser par le législateur ; dans la négative, un dispositif d'information/concertation suffit.

Ces questions devraient notamment être examinées sur la base des décisions du Conseil constitutionnel, ainsi que des réponses tout récemment apportées par le Parlement dans le cadre des discussions en cours sur le projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement⁷. Le projet de loi adopté le 13 décembre 2012 par l'Assemblée nationale⁸ prévoit en effet que :

–pour les décisions relevant de l'État, le public est informé par voie électronique, et sur demande, sur support papier consulté dans les préfectures et sous-préfectures. Dans un premier temps, le projet environnemental accompagné d'une note de présentation est mis en ligne ; le public peut ensuite y apporter ses observations, par voie postale ou électronique ; enfin ces observations sont rendues publiques et l'administration devra en tenir compte ;

–pour les décisions individuelles, prises notamment par les collectivités territoriales, le projet de loi habilite le gouvernement à prendre par ordonnance les modalités de participation du public.

⁵ Cf jurisprudences du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2012, en annexe au présent rapport.

⁶ Le cas mérite d'être discuté, s'agissant d'implantations sur le patrimoine privé ou sur celui de bailleurs sociaux.

⁷ Cf., à ce stade, le projet de loi adopté le 13 décembre dernier par l'Assemblée nationale.

⁸ Projet de loi devenu loi 2012-1460 du 27/12/2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la charte de l'environnement.

3. LA SITUATION DE LA COLLECTIVITÉ AU REGARD DES IMPLANTATIONS D'ANTENNES RELAIS

3.1. PRÉSENTATION DE LA CT

La ville d'Orléans est située dans le département du Loiret et la région du Centre, dont elle est la préfecture.

La commune est très étendue, avec une superficie de 27,5 km² pour 113 224 habitants depuis le recensement de 2006, soit une densité de 4 120 habitants par km². Entourée par les communes de Saint-Jean-le-Blanc, Saint-Jean-de-la-Ruelle et Saint-Pryvé-Saint-Mesmin, elle est située à 109 mètres d'altitude, traversée par la Loire, le Loiret, la Bergeresse, qui sont ses principaux cours d'eau. Sa population est jeune, avec 25,9 % de la population ayant moins de 20 ans et 56,5% moins de 40 ans ; elle est en croissance, avec une hausse de 4,2% de sa population entre 1999 et 2006.

La communauté d'agglomération d'Orléans, avec 271 000 habitants, comprend 22 communes sur un territoire de 330 km².

3.2. LE CONTEXTE GÉNÉRAL DE L'IMPLANTATION D'ANTENNES RELAIS

Les pratiques d'information et de concertation préalablement à l'implantation d'antennes-relais existent à Orléans depuis plus de dix ans, ce qui a constitué un terreau favorable à l'émergence de dispositifs efficaces en la matière. Citons notamment la charte de la participation citoyenne conçue pour « conduire une politique plus démocratique, plus efficace, et plus en phase avec les principes fondamentaux du développement durable », l'Agenda 21 de la ville, les conseils consultatifs de quartier visant à « informer les habitants des quartiers des projets ayant un impact sur leur quartier » et organisant « la concertation/participation des habitants autour de ces projets », les Forum citoyens, « chargés d'étendre la participation citoyenne à l'échelle des grands projets de la ville », qui ont précédé les actions et engagements de la ville en matière d'information et de concertation préalablement à l'implantation de nouvelles antennes relais de téléphonie mobile.

L'arrivée du quatrième opérateur, Free Mobile, a conduit à une augmentation sensible des demandes d'installation de nouvelles antennes relais. Le passage à la troisième génération contribue également à cette évolution, qui concerne donc aussi les trois autres opérateurs.

3.3. LE CONTEXTE PARTICULIER DU PROJET SERVANT À L'EXPÉRIENCE D'INFORMATION ET DE CONCERTATION

Les services de la ville d'Orléans s'inscrivent dans une longue tradition de large information et concertation avec les habitants et riverains de projets⁹, même s'ils ont cependant pu être perturbés par un incident isolé : une implantation contestée par quelques résidents d'un immeuble¹⁰.

Depuis 2010, la ville a développé ses outils et procédures d'information/concertation préalables à l'implantations d'antennes relais de téléphonie mobile.

⁹ Charte de la participation citoyenne adoptée en 2008, conseils consultatifs de quartiers, Forum citoyen, etc.

¹⁰ En 2010, dans un immeuble appartenant à l'OPAC d'Orléans, un locataire avait sectionné les câbles. A la suite de cet incident, resté isolé, la mairie avait demandé à l'ARS de réaliser une étude (intitulée « syndrome collectif inexplicable »).

4. LES OUTILS TESTÉS PAR LA COLLECTIVITÉ

4.1. LE CHOIX DES OUTILS PAR LA COMMUNE

La commune d'Orléans pratique l'information et la concertation depuis de nombreuses années, pour tout projet d'aménagement et depuis 2006, pour l'implantation d'antennes relais. Elle a dans ce cadre engagé un processus de concertation organisé et systématisé. A cette fin, elle s'appuie notamment sur la charte signée en 2003- avec, à l'époque, trois opérateurs (rejoins depuis lors par Free Mobile, qui s'est engagé à respecter ses dispositions)- sur la commission communale de concertation, les réunions de concertation et le cahier d'acteurs, contenus dans la « boîte à outils » de bonnes pratiques d'information et de concertation locales, transmise dans le cadre des expérimentations sur les nouvelles modalités de concertation.

Les procédures liées à la concertation sont actives puisque :

-au 1er juillet 2010, 25 projets d'installations d'antennes-relais étaient enregistrés (dont 17 pour le nouvel opérateur Free Mobile)- formalisées et effectives.

-57 stations d'antennes-relais étaient en place à Orléans en septembre 2011. A cette dernière date, le seul opérateur Free Mobile était en recherche de 25 nouveaux sites.

-au 30 novembre 2012, selon le bilan produit par la commune, le nombre d'antennes implantées à Orléans était de 65, dont 25 pour Orange, 21 SFR, 17 Bouygues, et 3 FREE avec 3 sites en travaux pour ce dernier opérateur et des sites en fin de bail pour d'autres opérateurs ;

-nouvelles antennes depuis janvier 2011 : une dizaine qui concernent l'ensemble des opérateurs,

-nombre de sites mutualisés : une dizaine de sites, privés comme publics ;

-nombre de réunions publiques tenues depuis janvier 2011 sur antennes : 4 en 2011 et 3 en 2012 ;

-nombre d'antennes refusées : 1 en cours au niveau de la DP suite à une pétition ; 3 ou 4 sites ont été déconseillés aux opérateurs ou refusés avant dépôt de la DP (exemples hôtel de ville, un site sur lequel une pétition a été déposée, un site très proche d'une école, un site autour duquel il y avait un point atypique et pour lequel les champs sont encore au dessus de 5 volt/m).

4.2. DESCRIPTIONS DES OUTILS OFFICIELLEMENT TESTÉS PAR LA COMMUNE, RAISONS DE CES CHOIX

La ville d'Orléans dispose d'outils d'information générale, mis à disposition par l'État ou encore l'AMF et les opérateurs. En revanche, il n'y a pas d'instance départementale de concertation en fonctionnement dans le Loiret.

4.2.1. Outil 1 : la Charte

La charte, signée dès 2003, a été conçue pour fixer un certain nombre de règles aux opérateurs. Elle fait notamment obligation aux opérateurs d'effectuer au moins trois mesures de champ par an. Hormis cette importante disposition, son contenu apparaît aujourd'hui

largement dépassé et la ville d'Orléans entend mettre en place une nouvelle charte sur la base des conclusions du COMOP, après achèvement du volet « information et concertation » sur les antennes de téléphonie mobile.

La Charte, signée le 7 juillet 2003 avec les trois opérateurs alors présents, est toujours en vigueur et a été rejointe par Free Mobile. Elle ne constitue cependant plus un document de référence auquel les parties prenantes se réfèrent.

4.2.2. Outil 2 : les fiches de l'État

Des fiches techniques et pédagogiques élaborées par les services de l'État sont mises à disposition du public par la Mairie d'Orléans à l'occasion notamment des réunions publiques qu'elle organise.

4.2.3. Outil 3 : les cahiers d'acteurs

Les cahiers d'acteurs ne sont pratiquement pas utilisés.

4.2.4. Outil 4 : le dossier d'information Mairie (DIM)

Le dossier d'information mairie (DIM) que tout opérateur demandeur d'une autorisation d'implantation doit élaborer, est un outil important. Chaque opérateur est appelé à le renseigner, de manière très complète. Ainsi il comprend un descriptif détaillé du projet d'implantation, les informations nécessaires sur les fréquences, les azimuts, une fiche comportant des informations d'ordre sanitaire lorsqu'un établissement scolaire ou hospitalier se trouve à moins de 100 m de l'antenne : en ce cas des simulations du champ des antennes sont effectuées dans les écoles, crèches et établissements de soin¹¹. Le DIM comporte également des rappels portant sur la réglementation santé, les périmètres de sécurité autour de l'antenne elle-même.

Le DIM, ainsi transmis en mairie, est alors rendu accessible à tout public puisque la ville le publie sur son site Internet, en annonçant la date de la réunion publique consacrée au projet.

4.2.5. Outil 5 : le site Internet de la ville

Le site internet de la Mairie d'Orléans permet d'accéder à diverses informations touchant à la téléphonie mobile, dont les DIM, pour lesquelles une véritable transparence existe. Ne s'y trouvent en revanche ni la charte, ni les cartes des antennes, ni les fiches de l'État, ni les mesures de champ effectuées, ni les liens avec des sites de l'État. Des marges de progrès existent donc, appelées à être utilisées puisque la ville compte enrichir son site en 2013 .

4.2.6. Outil 6 : les mesures de champ et les estimations

Des mesures de champs électromagnétiques sont effectuées « à l'aveugle », sur commande de la ville d'Orléans, sur les sites jugés sensibles (collèges, écoles, les enfants jusqu'à 12 ans étant considérés comme publics très sensibles, établissements de soins) ou chez des particuliers qui en font la demande lors des réunions publiques notamment, par des bureaux d'études agréés sur la base d'un protocole européen lui-même agréé ; ces mesures, mises à la charge des opérateurs, se révèlent toutes inférieures au maximum réglementaire ; ces mesures sont en général réalisées avant et après installation de nouveaux équipements ; leurs résultats sont consultables sur le site national et sont adressés aux particuliers ainsi

¹¹ Les opérateurs doivent veiller à ce que les faisceaux principaux n'aillent pas dans ces établissements lorsqu'ils sont situés à moins de 100 mètres de l'antenne. De ce fait, ces derniers restent considérés comme étant dangereux.

qu'aux chefs d'établissements scolaires, chez qui la mesure a été réalisé.

De manière générale, les mesures de champ effectuées se situent à des niveaux très inférieurs aux seuils réglementaires actuels

En revanche la ville ne demande pas aux opérateurs d'effectuer des simulations de champs, qui ne sont que des estimations : les mesures de champ « avant/après » installations, ponctuellement mais systématiquement faites, sont jugées plus fiables et préférables tant par la ville que par les opérateurs.

4.2.7. Outil 7 : des réunions régulières avec les opérateurs

Un groupe de travail qui comprend des élus, les services concernés de la ville, un bailleur, l'ABF des membres du Comités de mobilisations et d'Animation créés au sein des Conseils Consultatifs de Quartier, des bailleurs, de l'ARS et les quatre opérateurs a été mise en place à la signature de la charte.

Il se réunit environ tous les deux mois pour faire le point sur l'ensemble des dossiers : indication des lieux de recherche des opérateurs, renouvellement de conventions, état d'avancement des travaux en cours, propositions de déploiement de nouvelles antennes-relais, propositions d'organisation de réunions publiques d'information.

La tenue très régulière de ces réunions permet d'aboutir à des autorisations d'implantation mais n'a ni pour objet ni pour effet d'éliminer totalement les décisions de refus¹².

4.2.8. Outil 8 : la réunion publique d'information

La Mairie d'Orléans organise des réunions publiques pour l'ensemble des projets impactant les quartiers (permis de construire, travaux de l'espace public,...). Des réunions publiques sont donc systématiquement organisées, et ce depuis 2006, pour présenter les projets d'implantation d'une nouvelle antenne relai sur le territoire de la commune¹³. C'est là une exigence forte tant pour les responsables de la ville- élus et agents communaux- que pour les opérateurs, pour qui la procédure est « très dure à gérer » et dont l'issue demeure « aléatoire ». Pour autant, les opérateurs sont unanimes pour estimer que la concertation à Orléans s'exerce dans des conditions satisfaisantes et leur permet de remplir leurs obligations de couverture du réseau.

Les réunions publiques d'information et de concertation impliquent la présence de représentants de la commune- élus et agents communaux-, représentants de l'opérateur demandeur, mais aussi représentants de l'État. S'agissant du ou des représentants de l'État, la ville d'Orléans sollicite tout particulièrement la participation d'un représentant de l'Agence régionale de santé (ARS), les incidences des implantations d'antennes relais sur la santé constituant la première des préoccupations des populations. Pour la ville d'Orléans, la participation de l'État (ARS) est essentielle et la ville a fortement déploré l'absence de représentants de l'ARS au cours des plus récentes réunions publiques, ces dernières ayant pâti de telles absences.

Toute réunion publique nécessite en amont une solide préparation. Point d'orgue de la procédure en place à Orléans, elle implique en particulier un porter-à-connaissance et une

¹² Cinq refus selon les services de la ville : « 1 en cours au niveau de la DP suite à une pétition ; 3 ou 4 sites déconseillés aux opérateurs ou refusés avant dépôt de la DP (exemples hôtel de ville, un site sur lequel une pétition a été déposée, un site très proche d'une école, un site autour duquel nous avons eu un point atypique et pour lequel les champs sont encore au dessus de 5 volt/m) ».

¹³ 7 réunions publiques en deux ans (2011 et 2012) pour une dizaine de nouvelles implantations d'antennes au total (source : services de la ville d'Orléans)

information préalable sur la date, le lieu et l'objet précis de la réunion : un publipostage et un « tractage »¹⁴ sont en conséquence systématiquement réalisés par les services de la Mairie d'Orléans. L'organisation et la conduite de réunions publiques supposent par ailleurs, de la part des élus et des responsables administratifs, une formation à la fois technique et méthodologique : le doigté et la maîtrise des dossiers dont font preuve certains élus¹⁵ montrent que ces qualités supposent un apprentissage.

La lourdeur et la lenteur mentionnées de la procédure conduit à ce que les réunions publiques se tiennent en pratique assez tardivement, selon certains opérateurs¹⁶ en tout cas, avec pour effet pratique que les autorisations administratives se trouvent déjà accordées lorsque se déroulent les réunions publiques. Ainsi, lors de la réunion du 2 octobre 2012, votre rapporteur a été témoin du propos d'un habitant se plaignant de se trouver mis devant le fait accompli, puisque la décision d'autorisation d'implantation se trouvait en fait d'ores et déjà prise, alors qu'il n'en était rien puisque la Déclaration Préalable n'avait pas été déposée par l'opérateur. Dès lors en effet, **il s'agit plus là de réunions publiques d'information que de véritables réunions publiques de concertation : la concertation avec le grand public consiste plutôt en un recueil d'avis et un échange d'informations et de connaissances.**

La tenue de réunions publiques après autorisation de la Déclaration Préalable de travaux a du se produire à 2 ou 3 reprises en 6 ans de concertation, qui représentent une quinzaine de réunions publiques.

Pour d'autres opérateurs¹⁷, les réunions publiques d'information ont eu lieu avant autorisation de la DP. **Mais, en tout état de cause, dans tous les cas, ce sont bien plus des réunions publiques d'information qui ont lieu, que des réunions de concertation, impliquant une participation du public à l'élaboration des décisions.**

A noter cependant que deux projets d'antennes ont fait l'objet d'un refus au niveau de la DP suite à des réunions publiques, au cours desquelles les personnes présentes ont formulé leurs craintes et hostilités.

Ces réunions publiques sont en principe organisées par la Mairie quel que soit le site concerné, même s'il s'agit d'un site déjà utilisé.

Les principales questions posées portent principalement sur :

- les données d'ordre technique ;
- les mesures de champ effectuées et leur incidence d'ordre sanitaire, notamment sur la santé des riverains : c'est là une question majeure et la principale source d'inquiétude des riverains des antennes-relais ;
- les implantations proposées et les aspects d'ordre esthétique ;
- la mutualisation possible des implantations ;
- le financement des mesures de champ ;
- l'installation des antennes-relais sur des châteaux d'eau ;

¹⁴ Tractage dans un rayon de 100 m autour de l'implantation projetée, portée à 200m depuis l'expérimentation.

¹⁵ Notamment Madame Cuny-Seguin, adjointe au maire d'Orléans, puis Madame Barruel qui lui a succédé.

¹⁶ Représentant de BouyguesTélécom (entretien du 20/11/12).

¹⁷ Représentants d'Orange (entretien du 13/11/12).

-la documentation complémentaire disponible.

A noter que la ville d'Orléans envisage d'organiser un Forum citoyen en 2013 sur la téléphonie mobile et les antennes relais.

4.3. LE BILAN GÉNÉRAL TIRÉ PAR LA COLLECTIVITÉ

Le bilan de l'expérimentation sur l'information et la concertation, tel que retracé par la collectivité, est certes nuancé, mais plutôt globalement positif. La ville relève en effet :

-une participation des habitants assez faible (une vingtaine de personnes) à l'exception d'une ou deux réunions ;

-le constat de personnes présentes très intéressées par le sujet et appréciant la présence d'un représentant de l'ARS pouvant répondre à leurs questions, avec le regret émis que, malheureusement, l'ARS est désormais rarement disponible pour participer aux réunions ;

-le constat que des demandes systématiques de mesures de champs avant et après installation de l'antenne sont demandées par les riverains ;

-le constat que les thèmes les plus abordés sont les problèmes de santé et la mutualisation des sites et des équipements, en dépit du fait que les représentants de la commune aient expliqué que ces mutualisations ne contribuent pas à la baisse des champs électromagnétiques.

La ville d'Orléans considère que les apports de l'expérimentation sont les suivants :

-les documents élaborés par les différents ministères, que l'on met à disposition du public lors des réunions publiques et que l'on joint lors des questionnements des habitants,

-la mise à disposition d'un dosimètre, bien qu'aujourd'hui, il n'a pas été désigné de service en charge de ces mesures ;

-les échanges avec les autres villes pilotes, sur la réaction des habitants, les pratiques des opérateurs ;

-la présence des représentants du Ministère aux réunions publiques pour avoir un œil extérieur.

Elle regrette en revanche que :

-l'ARS ne puisse pas répondre toujours présente lors des réunions publiques ;

-l'expérimentation ait démarré tardivement, ce qui en a limité la durée.

4.4. LE BILAN DES ASSOCIATIONS LOCALES

La Mairie d'Orléans cible sa procédure en direction de l'ensemble des populations concernées par les implantations d'antennes relais, sans privilégier la concertation avec les associations locales. En cela la procédure suivie diffère nettement de celle menée par la ville de Tours, autre commune ayant participé à l'expérimentation. Pour autant l'accès aux réunions publiques d'information est naturellement ouvert aux personnes morales que sont les associations, tout comme elle le sont à tout citoyen résidant dans le périmètre d'un projet

d'implantation d'antennes relais.

4.5. LE BILAN GÉNÉRAL TIRÉ PAR LES OPÉRATEURS

Tous les opérateurs ont été individuellement consultés par votre rapporteur. Pour l'ensemble des opérateurs consultés, la procédure d'information et de concertation entre la CT et les opérateurs se déroule favorablement, à Orléans permettant à la fois la tenue de véritables réunions publiques d'information et un accès effectif des opérateurs au patrimoine de la ville¹⁸ ainsi qu'à celui des bailleurs sociaux.

¹⁸ Avec toutefois deux exceptions : des difficultés pour obtenir des implantations sur la mairie elle-même et les ateliers municipaux.

5. L'ÉVALUATION DES OUTILS TESTÉS

5.1. ÉVALUATION D'ENSEMBLE

La ville d'Orléans respecte ses obligations légales consistant à permettre aux opérateurs de respecter les leurs en matière d'obligation de couverture appropriée de l'ensemble du réseau

¹⁹.

Cette commune intervient dans le cadre de ses compétences : elle ne se substitue pas à l'État, seul compétent pour réglementer de manière générale l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile.

La ville d'Orléans assure une large diffusion de l'information, touchant à l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile, en direction du public, sous forme notamment de réunions publiques.

Elle assure une concertation étroite avec les opérateurs de téléphonie mobile, en matière de localisation des implantations, de niveaux d'intensité des ondes électromagnétiques émises et d'intégration paysagère.

La question se pose cependant de savoir si elle peut pour autant être considérée comme ayant pleinement assuré la participation du public à l'élaboration des décisions publiques en matière d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile.

La question demeure en effet de savoir si une décision publique- implicite ou explicite- en matière d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile constitue ou non une décision publique ayant une incidence sur l'environnement. Dans l'affirmative, il y aurait lieu d'ajuster la législation portant sur les antennes relais de manière à y intégrer l'obligation de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en matière d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile, et ses modalités de mise en œuvre. Il appartiendra au seul Conseil constitutionnel de se prononcer, s'il se trouve saisi de cette question

5.2. ÉVALUATION DES OUTILS

5.2.1. Évaluation de l'outil 1 : la Charte

La conclusion d'une charte entre la commune et les opérateurs de téléphonie mobile constitue un outil utile d'encadrement de la nécessaire concertation entre collectivité territoriale et opérateurs. Au cas d'espèce, la commune en perçoit l'intérêt en envisageant l'adoption d'une nouvelle charte, qui interviendrait sur la base des conclusions de l'expérimentation sur la concertation conduite sous l'égide de l'État.

La charte doit, lorsqu'une commune décide d'en élaborer une²⁰, être un cadre raisonnable fixant les modalités générales d'implantation des antennes-relais dans la commune. Elle

¹⁹ Obligation est faite aux opérateurs d'assurer le service de téléphonie mobile conformément au code des postes et communications électroniques et à leurs licences respectives et notamment :

- assurer la couverture de la population ;
- assurer de manière permanente et continue l'exploitation du réseau et des services de communication électronique
- garantir une qualité et une disponibilité de service satisfaisantes ;
- garantir un accès ininterrompu aux services d'urgence.

Les missions de contrôle du respect des obligations réglementaires et de celles relevant des licences individuelles de chaque opérateur ont été confiées à l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes (ARCEP).

devrait donc prévoir les modalités d'information et de participation du public, le principe et les modalités générales de l'accès au patrimoine municipal et à celui des bailleurs sociaux. Pour autant elle devrait bien entendu éviter de définir des seuils d'intervention autres que ceux définis par l'État²¹. Elle pourrait se fonder sur un nouveau GROC, dès lors que l'actuel GROC est nécessairement appelé à être actualisé.

5.2.2. Évaluation de l'outil 2 : les fiches de l'État

Les fiches techniques, à vocation pédagogique, élaborées par les services de l'État sont unanimement appréciées, tant par les élus que les opérateurs et les citoyens. Elles sont plébiscitées, mais ne sont fréquemment pas disponibles en quantité suffisante lors des réunions publiques, certaines d'entre elles manquant d'ailleurs parfois totalement. On observe en outre que c'est parfois l'opérateur qui apporte des copies de fiches lors des réunions.

Une plus large et plus exhaustive diffusion de ces fiches État s'impose donc.

Il apparaît en outre opportun de mieux faire comprendre la signification et la portée de l'article 5 du décret du 3 mai 2002. Notamment le fait que le champ doit être le plus bas possible dans les établissements particuliers (établissements scolaires, crèches, établissements de soins) qui sont situés à moins de 100 m d'un projet d'antenne, tout en maintenant la qualité du service rendu, n'est pas demandé pour des raisons sanitaires mais pour une meilleure acceptabilité sociale. Ce message devrait être mieux souligné par l'État car la lecture des termes de cet article 5 du décret génère parfois des inquiétudes infondées mais bien réelles. Les opérateurs répondent quant à eux à ces inquiétudes en veillant à ce que les faisceaux principaux des antennes ne soient pas orientés en direction de ces établissements particuliers s'ils sont à moins de 100 de l'antenne²².

1. Recommandation : Compléter et diffuser plus largement les fiches techniques et pédagogiques réalisées par les services de l'État

5.2.3. Évaluation de l'outil 3 : le cahier d'acteurs

Le cahiers d'acteur est un outil, souvent peu utilisé, et qui ne l'est en tout cas pas du tout à Orléans.

5.2.4. Évaluation de l'outil 4 : le dossier d'informations Mairie (DIM)

²⁰ Dans le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

²¹ Les seuils doivent rester uniquement ceux fixés par l'État (actuellement ceux fixés par le décret n°2002-775 du 3 mai 2002 : 41 v / m ; 61 v / m , ... selon les bandes de fréquences) ; cf. sur ce point le rappel très net du Conseil d'État, en son arrêt d'Assemblée 26 octobre 2011, commune de St-Denis, N°326492 ; commune de Penne-Mirabeau, N°329904 ; SFR, N° 341767 - 341768) : « considérant que le législateur a confié aux seules autorités qu'il a désignées, c'est-à-dire le ministre chargé des communications électroniques , à l' ARCEP et à l' ANFR, le soin de déterminer de manière complète, les modalités d'implantation des stations radioélectriques sur l'ensemble du territoire ainsi que les mesures de protection du public contre les effets des ondes qu'elles émettent ; que les pouvoirs de police spéciale ainsi attribués aux autorités nationales qui reposent sur un niveau d'expertise et peuvent être assortis de garanties indisponibles au niveau local, sont confiées à chacune de ces autorités, notamment pour veiller, dans le cadre de leurs compétences respectives, à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques et à la protection de la santé publique ; que dans ces conditions, si le législateur a prévu par ailleurs que le maire serait informé à sa demande de l'état des installations radioélectriques sur le territoire de la commune et si les articles L 2212-1 et L 2212-2 du code général des collectivités territoriales habilite le maire à prendre des mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté et à la salubrité publique, celui-ci ne saurait sans porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale conférés aux autorités de l' État, adopter sur le territoire une réglementation portant sur l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile et destinée à protéger le public contre les effets des ondes émises par ces antennes », d'où s'en déduit une compétence exclusive des autorités de l'État pour réglementer l'implantation des antennes relais sur le territoire.

²² Cette pédagogie autour de l'article 5 du décret de 2002 a fait par ailleurs l'objet de mentions et de développements dans certaines chartes récentes.

Le dossier d'informations en mairie (DIM) est un outil essentiel dans la procédure d'information/concertation en matière d'implantation d'antennes-relais. Son dépôt constitue pour les opérateurs une étape incontournable en vue de l'installation d'une antenne-relais.

Le DIM peut sans inconvénient rester de l'ordre de la relation contractuelle entre ville et opérateur, en lien avec le guide des relations entre opérateurs et mairies²³ et les chartes conclues entre collectivités territoriales et mairies : votre rapporteur ne voit pas de motifs sérieux de lui conférer un caractère réglementaire.

Il importe en revanche que chaque commune veille à en fixer le contenu, notamment grâce aux outils que sont les chartes passées avec les opérateurs, afin de se soustraire à la tentation de rajouter, chemin faisant, de nouveaux éléments de dossier, de nature à rallonger à l'excès les délais de la procédure.

Il serait notamment utile de compléter le DIM d'une courte synthèse, à contenu non technique, précisant les motifs ayant conduit l'opérateur à déposer une demande, ainsi, en annexes, que d'ajouter certaines fiches, unanimement reconnues comme étant de grande qualité, élaborées par l'État (MEDDE) : fiches antennes, questions/réponses et obligations des opérateurs.

Les délais entre DIM et déclaration préalable (DP)²⁴ peuvent être très variables et durer à l'excès dans certaines communes, selon plusieurs opérateurs. A Orléans, ce délai est d'environ deux mois, ce qui représente un délai raisonnable.

Compte tenu des obligations en terme de couverture des réseaux, que l'État impose aux opérateurs, il serait fondé que l'État fixe un délai maximal de traitement des DIM par les mairies, de manière à éviter les dérives possibles. Un délai de deux mois serait concevable, au terme duquel le silence de l'administration communale vaudrait acceptation. La décision prise au nom du maire devrait enfin être obligatoirement motivée, de manière à assurer la transparence nécessaire, éviter que des décisions communales ne soient prises sous l'empire de jurisprudences locales tacites²⁵ illégales et permettre d'éventuels recours légaux.

2. Recommandation : : Mieux encadrer la phase entre le «dépôt du dossier d'information déposé en mairie (DIM) par tout opérateur demandeur d'une nouvelle implantation d'antenne relai de téléphonie mobile et la déclaration préalable (DP) au sens du code de l'urbanisme, notamment : - en précisant la nature des pièces et informations à fournir obligatoirement, - en instituant un délai maximal de réponse à la demande de l'opérateur, formalisée par le dépôt du DIM, au terme duquel le silence de l'administration vaudrait acceptation, - en rendant obligatoire la motivation de l'avis du maire de la commune, (voire, si la législation devait évoluer sur ce point, la décision d'acceptation ou de refus dudit maire).

5.2.5. Évaluation de l'outil 5 : le site Internet de la Ville

Le site Internet constitue un outil d'information et de communication de premier intérêt pour les communes. Un portail dédié à la téléphonie mobile est donc particulièrement bienvenu. Il peut utilement comprendre la mise en ligne de la charte, d'informations générales sur la téléphonie mobile. Les fiches de l'État peuvent également y trouver utilement leur place, ainsi que le DIM.

En vue d'assurer la nécessaire transparence des informations et du déroulement de la

²³ Guide des relations entre opérateurs et mairies (GROC), élaboré sous l'égide de l'association des maires de France (AMF).

²⁴ Au sens du code de l'urbanisme (article R. 421-9).

²⁵ Tel ne semble pas être le cas à Orléans

procédure, la ville d'Orléans a ainsi très utilement mis le DIM sur son site Internet. La mise sur site Internet du DIM fournit de surcroît des données et informations qui sont de nature à rassurer les habitants concernés : l'opérateur mentionne en effet dans le DIM des informations très précises, par exemple quant à la liste des établissements scolaires, crèches, établissements de soins, qui sont à moins de 100 m de son projet ou encore quant à l'estimation du champ qui sera généré par son antenne.

Un recueil d'avis installé sur ce site pourrait venir en outre élargir le dispositif, constituant alors, ce faisant, le cadre d'une concertation allant au-delà de la fonction d'information actuellement remplie.

5.2.6. Évaluation de l'outil 6 : la réunion communale de concertation

La réunion communale de concertation constitue un outil majeur d'échanges d'informations, de dialogue, de concertation réelle entre élus et services de la ville d'une part, opérateurs de l'autre. Elle autorise le nécessaire dialogue, qui doit s'instaurer préalablement aux dépôts des dossiers de demande d'implantations nouvelles. Pour les opérateurs, un véritable travail de collaboration ville/opérateurs s'effectue, notamment dans le cadre de ces réunions communales de concertation.

La participation de représentants de l'État (ARS, et ARCEP, ANFR en tant que de besoin), dûment formés sur ces thématiques, apparaît indispensable dans ces commissions de concertation dès lors qu'inévitablement se posent des questionnements sur des sujets liés à la santé. A Orléans, la présence de l'ARS fait à présent défaut, tant lors des réunions communales de concertation que des réunions publiques d'information. Cette absence aboutit à ce que les informations touchant à la santé, en lien avec l'implantation d'antennes relais, très demandées, ne sont pas véhiculées par ceux qui ont la pleine légitimité pour le faire.

Toutefois, on peut légitimement considérer que le dire de l'État, exprimé au niveau central-est suffisamment explicite pour faire l'économie de l'intervention des ARS lors des réunions locales. Celles-ci s'avèrent en effet très sollicitées et ne paraissent pas en mesure de répondre aux demandes exprimées dans le cadre des procédures liées à l'implantation d'antennes-relais.

3. Recommandation : s'efforcer à ce que l'État (ARS) participe aux réunions de communales de concertation préalables à l'élaboration des avis du maire pour l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile, pour autant que cela soit possible. A défaut, s'assurer que le dire de l'Etat se trouve porté à la connaissance du public, notamment par les fiches élaborées par ses services.

5.2.7. Évaluation de l'outil 7 : les mesures de champ

Les mesures de champ instantanées, réalisées par des laboratoires COFRAC, constituent un excellent outil, au demeurant incontesté, qui permet d'objectiver les débats et de circonscrire les controverses. Ces mesures constituent d'excellents outils, surtout lorsque les collectivités font des mesures de champ elles mêmes avec une sonde large bande. Ces initiatives sont en général considérées comme de manière très favorable par la population, notamment en raison du positionnement de neutralité de la mairie. Ces mesures permettent en outre, au moment de la mesure, des échanges de connaissances sur le sujet des ondes avec les riverains chez qui les mesures sont effectuées.

Un nouveau protocole de mesure (V3) assorti de différents cas de mesures a été tout récemment introduit par voie de décret : compte tenu de son caractère très technique, une

action pédagogique (État) serait nécessaire pour aider les collectivités qui ont à présent à choisir dans ce protocole parmi différents cas de mesures.

4. Recommandation : encourager les mesures de champ réalisées par les communes ou des laboratoires COFRAC avant la tenue de toute réunion publique ainsi que la diffusion publique des données collectées

5.2.8. Évaluation de l'outil 8 : la réunion publique d'information

Les réunions publiques d'information sur les projets d'installation d'antennes relais qui se déroulent à Orléans font de cette ville une collectivité en pointe en la matière. Il est notamment à souligner que les autorisations administratives ne sont accordées par la ville qu'après que les réunions publiques aient eu lieu. Pour autant, ces réunions publiques ne sont pas véritablement des réunions de concertation et n'impliquent pas une réelle participation du public à l'élaboration des décisions.

L'outil, ainsi qualifié, est nécessaire et utile.

Mais au-delà, et plus généralement, **y aurait-il une exigence constitutionnelle de participation du public à l'élaboration des décisions à prendre en une matière qui touche à l'environnement, notamment électromagnétique et paysager, en lien avec des questions fortes de santé des riverains d'antennes relais ?** Votre rapporteur souligne ainsi, sur la base des récentes décisions précitées du Conseil constitutionnel²⁶, que **la question se pose de savoir si la législation française en matière d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile ne devrait pas être revue afin de prendre dûment en compte une obligation en la matière, cette dernière s'imposant aux décideurs publics, tant pour les actes de portée réglementaire qu'ils prennent qu'en vue des décisions individuelles prises en conséquence par les autorités communales compétentes.** Une telle réforme, s'il s'avérait qu'elle s'impose effectivement au regard de la jurisprudence constitutionnelle, risquerait cependant de se heurter à l'opposition de certains élus locaux comme des opérateurs, et d'alourdir les procédures.

Autre point focal : la participation de représentants de l'État (ARS, et ARCEP, ANFR en tant que de besoin), apparaît plus encore indispensable dans les réunions publiques que dans les réunions de concertation, dès lors qu'inévitablement se posent, de la part de citoyens n'ayant généralement pas toutes les connaissances en la matière, des questionnements sur des sujets touchant à la santé en lien avec un environnement d'antennes relais. A Orléans, la présence de l'ARS fait à présent défaut, lors des réunions publiques d'information. Cette absence aboutit à ce que les informations touchant à la santé, en lien avec l'implantation d'antennes relais, très demandées, ne sont pas véhiculées par ceux qui ont la pleine légitimité pour porter le dire de l'État. Il serait évidemment très souhaitable qu'il puisse être remédié à cette situation de carence, pour autant que cela soit possible. A défaut de présence de représentant de l'État lors de ces réunions, le dire de l'État en la matière devrait pouvoir être porté de manière systématique, notamment par distribution des fiches élaborées par ses services.

5. Recommandation : dès lors qu'elles sont organisées, comme c'est le cas à Orléans, faire des réunions publiques d'information de véritables réunions publiques valant participation du public aux décisions publiques relatives à l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile.

²⁶ Décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012 relative aux décisions de délivrance d'autorisation de destruction d'espèces protégées dans certaines circonstances ; Décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012

6. *Recommandation : Veiller à ce que la réunion publique permettant la participation du public à la décision publique relative à l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile se tienne, en présence d'un représentant de l'État, préalablement à la décision d'autorisation ou de refus, elle aussi obligatoirement motivée, à prendre par le maire. A défaut, systématiser la communication sur le dire de l'État, notamment par distribution des fiches élaborées par les services de l'État.*

5.2.9. Évaluation de l'outil 9 : l'instance de concertation départementale (ICD)

Il n'y a pas d'instance de concertation départementale (ICD) dans le département du Loiret. La situation d'Orléans n'est au demeurant pas une situation de blocage. L'intérêt d'une telle instance peut être double :

- représenter une instance d'appel et de médiation pour des décisions et des pratiques locales qui viendraient à poser des difficultés majeures, (impossibilité de fait pour les opérateurs de bénéficier de nouvelles implantations²⁷, concertations bloquées, etc.) ;
- mettre plus aisément l'État dans la boucle (préfecture, ARS, ANFR).

Toutefois, si les garanties procédurales se trouvent à l'avenir nettement renforcées au niveau communal (cf. recommandations 1 à 8 ci-dessus), une telle instance d'appel au niveau départemental s'impose avec moins d'acuité. Il s'agit en effet de veiller aussi à ne pas alourdir excessivement des procédures déjà lourdes, tant pour les opérateurs que pour les collectivités territoriales.

²⁷ Situation rencontrée dans une autre ville entrant dans le champ de l'expérimentation «concertation».

CONCLUSION

Tous les outils analysés ont leur pertinence propre et leur utilité, à l'exception, au cas d'espèce, du cahier d'acteurs, très peu utilisé. Les réunions d'information et de concertation régulières entre la commune et les opérateurs de téléphonie mobile sont évidemment indispensables. Mais il en est de même des réunions publiques tenues avec les riverains de chaque projet : celles-ci ont une vocation d'information irremplaçable, que même un site Internet de qualité ne peut remplacer. La question se pose d'examiner si ces réunions publiques devraient ou non revêtir une dimension participative, dès lors que serait juridiquement confirmé le fait que les projets présentés conduisent à ce que soient prises des décisions publiques – implicites ou non- ayant une incidence « directe et significative »²⁸ sur l'environnement et le cadre de vie des citoyens concernés.

La réponse à cette question pourrait venir du Conseil constitutionnel et du Parlement lui-même, qui se trouve actuellement en cours d'examen du projet de loi visant à garantir l'information et la participation du public aux décisions prises en matière d'environnement, en application de la Charte de l'environnement. Aux termes du projet adopté par l'Assemblée nationale le 13 décembre dernier, à présent définitivement adopté²⁹, le gouvernement se trouve en effet habilité à prendre par ordonnance les modalités de participation du public relatives aux décisions individuelles prises, par exemple, par les collectivités territoriales. Cette question ne saurait en tout état de cause être longtemps éludée.

Guy BARREY



Inspecteur général de l'Administration
du Développement Durable

²⁸ Selon les termes mêmes du législateur, entérinés par le Conseil constitutionnel (cf. décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012.

²⁹ Projet de loi devenu loi n° 2012-1460 du 27/12/2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la charte de l'environnement.

Annexes

1. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
CURY-SEGUIN		Ville d'Orléans	Adjointe au maire déléguée au développement durable	06/09/11
LANGUERRE	Michel	Ville d'Orléans	Adjoint au maire, délégué pour le quartier La Source, la carte médicale et les projets hospitaliers	31/01/12
BARRUEL	Béatrice	Ville d'Orléans	Adjointe au maire déléguée au Développement Durable	02/10/12
BONNEFOY	Nelly	Ville d'Orléans	Directrice de la vie des quartiers	02/05/11 06/09/11 31/01/12 02/10/12
RIGAGNEAU	Benoît	Ville d'Orléans		28/06/12
GABAY	Catherine	Opérateur Free	Directrice aux affaires réglementaires et institutionnelles	06/11/12
BOUVIER	Claire	Opérateur Orange	Responsable territorial négociation Unité pilotage Réseau Ouest	14/11/12
GUERAUD	Jacqueline	Opérateur Orange	Expert environnement et juridique Unité pilotage Réseau Ouest	14/11/12
REGNAULT	Janine	Opérateur SFR		16/11/12
BONAMY	Tristan	Opérateur Bouygues Télécom		20/11/12

2. Liste des outils de concertation établie par le GT « Concertation »

DROIT APPLICABLE : PRINCIPALES DISPOSITIONS ET JURISPRUDENCES

A . Des conventions internationales

–**Convention d’Aarhus** sur l’accès à l’information, la participation du public au processus décisionnel et l’accès à la justice en matière d’environnement, ratifiée par la France en 2002, visant notamment les rayonnements ;

–Convention européenne du paysage signée à Florence en 2000, entrée en vigueur en 2004, qui constitue le premier traité international exclusivement consacré à la protection, la gestion et l’aménagement des paysages ;

B . Le droit de l’Union européenne

Recommandation 99/519 du Conseil de l’Union européenne du 12 juillet 1999.

C . Des dispositions à valeur constitutionnelle

Charte de l’environnement, notamment en ses articles 1er et 7 disposant que «**Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d’accéder aux informations relatives à l’environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l’élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement**» ;

D . Des dispositions à valeur législative, notamment :

–**Code général des collectivités territoriales**, notamment en ses articles **L. 2141-1, L. 2143-1 et L. 2143-2 relatifs à l’information et la participation des habitants, L. 2212-2 relatif aux pouvoirs généraux de police municipale** ;

–**Code de l’environnement** notamment en ses dispositions relatives à l’information et la participation du public à l’élaboration des projets d’aménagement ou d’équipement ayant une incidence importante sur l’environnement ou l’aménagement du territoire, notamment les articles **L. 120-2, L. 124-2** visant notamment les rayonnements ;

–**Code des postes et des communications électroniques**, en ses articles **L. 32, L. 34-9-1, L. 34-9-2, L. 42, L. 42-1 et L. 43** organisant une police spéciale des communications électronique confiée à l’État ;

–**Code de l’urbanisme**, en ses dispositions relatives aux déclarations préalables ;

–**Code de la santé publique**, notamment en ses articles **L. 1311-1** visant notamment la salubrité des habitations, des agglomérations et de tous milieux de vie, **L. 1313-1** relatif à l’agence nationale de la sécurité sanitaires des aliments, de l’environnement et du travail, **L. 1333-21** relatif aux rayonnements non ionisants ;

E . Des dispositions de portée réglementaire, notamment :

Décret n° 2002-775 du 3 mai 2002 relatif aux valeurs limites d’exposition du public aux champs électromagnétiques, transposant les valeurs limites d’exposition aux champs électromagnétiques de l’OMS reprises par la commission européenne dans la recommandation 99/519 du 12 juillet 1999³⁰.

³⁰ Cf également la circulaire du 16 octobre 2001 relative à l’implantation des antennes relais de téléphonie mobile, qui précise les règles de sécurité applicables à ces installations vis-à-vis des ondes électromagnétiques et renforce le volet sanitaire applicable en étendant le domaine d’intervention des instances de concertation départementales, créées par la circulaire du 31 juillet 1998

L'article 2 de ce décret dispose que : «Les personnes mentionnées à l'article 1er veillent à ce que le niveau d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements des réseaux de télécommunications et par les installations radioélectriques qu'ils exploitent soit inférieur aux valeurs limites fixées au 2.1 de l'annexe au présent décret.

Ces valeurs sont réputées respectées lorsque le niveau des champs électromagnétiques émis par les équipements et installations radioélectriques concernés est inférieur aux niveaux de référence indiqués au 2.2 de cette même annexe».

L'article 5 de ce décret précise que : «Les personnes mentionnées à l'article 1er communiquent aux administrations ou autorités affectataires des fréquences concernées, à leur demande, **un dossier contenant soit une déclaration selon laquelle l'équipement ou l'installation est conforme aux normes ou spécifications mentionnées à l'article 4, soit les documents justifiant du respect des valeurs limites d'exposition ou, le cas échéant, des niveaux de référence.** Cette justification peut notamment être apportée en utilisant, dans les limites de son champ d'application, un **protocole de mesure in situ du niveau d'exposition du public aux champs électromagnétiques**, dont les références sont publiées au Journal officiel des Communautés européennes ou au Journal officiel de la République française.

Le dossier mentionné à l'alinéa précédent précise également les **actions engagées pour assurer qu'au sein des établissements scolaires, crèches ou établissements de soins qui sont situés dans un rayon de cent mètres de l'équipement ou de l'installation, l'exposition du public au champ électromagnétique émis par l'équipement ou l'installation est aussi faible que possible tout en préservant la qualité du service rendu.**

Le dossier mentionné au premier alinéa est communiqué à l'Agence nationale des fréquences³¹, à sa demande, lorsqu'elle procède à des contrôles en application du 10° de l'article R. 52-2-1 du code des postes et télécommunications, par les administrations ou autorités affectataires des fréquences concernées ou, si celles-ci en sont d'accord, directement par les personnes mentionnées à l'article 1er. L'agence informe les administrations ou autorités affectataires des fréquences concernées des résultats de ces contrôles».

décret n° 2006-61 du 18 janvier 2006, qui définit deux catégories complémentaires d'obligations que les laboratoires doivent respecter pour être autorisés à effectuer des mesures de champs électromagnétiques *in situ* :

- des obligations de compétence technique qui se traduisent par le besoin d'être accrédités, en tant que laboratoires d'essais pour les mesures correspondantes, par le Comité Français d'Accréditation (COFRAC) ou un organisme d'accréditation ayant signé l'accord de reconnaissance multilatéral européen ;

- des obligations de nature déontologique destinées à garantir notamment l'indépendance des laboratoires concernés vis-à-vis des autres acteurs économiques.

décret n° 2006-268 du 7 mars 2006 prévoyant notamment que l'opérateur de téléphonie mobile fait en sorte, dans la mesure du possible et sous réserve de faisabilité technique, de partager les sites radioélectriques avec les autres utilisateurs de ces sites.

Deux arrêtés du 4 août 2006 précisant :

³¹ L'ANFR est chargée de veiller au respect de cette réglementation. Dans ce cadre elle délivre une autorisation pour tout projet d'installation d'un site radio électrique dans le cadre de la procédure de la commission des sites et servitudes radioélectrique (COMSIS) ; ainsi une antenne ne peut émettre sans cette autorisation.

•les modalités de réalisation de mesures de champs électromagnétiques au titre de l'article L.1333-21 du code de la santé publique qui élargit aux préfets le pouvoir de contrôler le respect des valeurs-limites d'expositions,

•les modalités de transmission au maire du dossier établissant l'état des lieux des installations radioélectriques exploitées sur le territoire de la commune au titre de l'article L.96-1 du code des postes et des communications électroniques. Enfin, la charte nationale de recommandations environnementales signée par l'État et les trois opérateurs, le 12 juillet 1999, complète ce dispositif.

F . Les jurisprudences constitutionnelle, administrative et judiciaire

Le droit positif applicable apparaît ainsi à la fois éclaté entre diverses sources et dense, ce qui a nécessité pour les juridictions françaises, y compris la plus haute d'entre elles, d'interpréter et de préciser la portée de certaines de ses dispositions.

•Jurisprudence constitutionnelle : Décision n° 2012-269 QPC³² du 27 juillet 2012 relative aux décisions de délivrance d'autorisation de destruction d'espèces protégées dans certaines circonstances

- Rappelant que «l'article 7 de la Charte de l'environnement dispose : «Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement» ; que ces dispositions figurent au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit ; qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions» ;

- Considérant que les dispositions de l'article L. 411-1 du code de l'environnement interdisent toute atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et toute destruction, altération ou dégradation de leur milieu, lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou les nécessités de la préservation du patrimoine biologique justifient leur conservation ; que les dérogations à ces interdictions, notamment dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels, pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries et aux eaux, ainsi que dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement, constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement

- Considérant que les dispositions contestées du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement renvoient à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les conditions dans lesquelles sont délivrées des dérogations aux interdictions précédemment mentionnées ; que, **s'il est loisible au législateur de définir des modalités de mise en œuvre du principe de participation qui diffèrent selon qu'elles s'appliquent aux actes réglementaires ou aux autres décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; que, par suite, en adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ; que, dès lors, les dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement sont contraires à la Constitution» ;**

³² Question prioritaire de constitutionnalité posée par les associations « Union Départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement », « Amoureux du Levant Naturiste » et « G. Cooper-Jardiniers de la mer », relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

Décision n° 2012-270 QPC³³ du 27 juillet 2012 :

«Considérant que l'article L. 211-3 du code de l'environnement prévoit qu'en complément des règles générales de préservation de la qualité et de répartition des eaux superficielles, souterraines et des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales déterminées par décret en Conseil d'État, des prescriptions nationales ou particulières à certaines parties du territoire sont fixées par décret en Conseil d'État afin d'assurer la protection des principes de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau mentionnés à l'article L. 211-1 du même code ; que les dispositions contestées du 5° du II de l'article L. 211-3 permettent à l'autorité réglementaire de déterminer en particulier les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut délimiter des zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement, ainsi que des zones d'érosion et y établir un programme d'actions à cette fin ; que, par suite, les décisions administratives délimitant ces zones et y établissant un programme d'actions constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement»

«Considérant, d'autre part, que **ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; que, par suite, en adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement doit être déclaré contraire à la Constitution**» ;

Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012

Considérant que l'article 7 de la Charte de l'environnement prévoit que le principe de participation du public s'exerce « dans les conditions et les limites définies par la loi » ; qu'en prévoyant que ne doivent être regardées comme « ayant une incidence sur l'environnement » que les décisions qui ont une incidence « directe et significative » sur l'environnement, le législateur a fixé au principe de participation du public des limites qui ne méconnaissent pas les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

Considérant, toutefois, que les dispositions de l'article L. 120-1 relatives aux modalités générales de participation du public limitent celle-ci aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics ; qu'aucune autre disposition législative générale n'assure, en l'absence de dispositions particulières, la mise en œuvre de ce principe à l'égard de leurs décisions non réglementaires qui peuvent avoir une incidence directe et significative sur l'environnement ; que, par suite, le législateur a privé de garanties légales l'exigence constitutionnelle prévue par l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le premier alinéa de l'article L. 120-1 du code de l'environnement doit être déclaré contraire à la Constitution ; que les autres dispositions de cet article n'en sont pas séparables ; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés à l'encontre de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, cet article doit être déclaré contraire à la Constitution ;

Décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012

Considérant, d'une part, que le classement et le déclassement de monuments naturels ou de sites constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ;

³³ Question prioritaire de constitutionnalité posée par la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

Considérant, d'autre part, que l'article L. 341-3 renvoie au pouvoir réglementaire la détermination des conditions dans lesquelles les intéressés sont invités à présenter leurs observations lorsqu'un monument naturel ou un site appartenant en tout ou partie à des personnes autres que l'État, les départements, les communes ou les établissements publics fait l'objet d'un projet de classement ; que l'article L. 341-13 prévoit que le déclassement total ou partiel d'un monument naturel ou d'un site classé est prononcé, après avis de la commission supérieure des sites, par décret en Conseil d'État et qu'il est notifié aux intéressés et publié au bureau des hypothèques de la situation des biens, dans les mêmes conditions que le classement ;

Considérant que ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; que, par suite, en s'abstenant de modifier l'article L. 341-3 en vue de prévoir la participation du public et en modifiant l'article L. 341-13 sans prévoir cette participation, le législateur a méconnu les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement ; que les articles L. 341-3 et L. 341-13 du code de l'environnement doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

–**administrative**, notamment la décision du Conseil d'État relevant que seules les autorités de l'État désignées par la loi sont compétentes pour réglementer de manière générale l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile, précisant ce faisant qu'un maire ne saurait réglementer par arrêté l'implantation des antennes-relais sur le territoire de sa commune sur la base de ses pouvoirs de police générale et qu'ainsi le principe de précaution ne permet pas à une autorité publique d'excéder son champ de compétence³⁴ ;

–**Jurisprudence judiciaire** («une potentialité de risque existe, même si ce risque n'a pas encore pu être mesuré»³⁵ ; «l'incertitude sur l'innocuité d'une exposition aux ondes émises par les antennes-relais demeure et peut être qualifiée de sérieuse et raisonnable. La société Bouygues n'a pas mis en œuvre dans le cadre de cette implantation les mesures spécifiques ou effectives qu'elle est capable techniquement de mettre en œuvre ainsi que l'établit la signature de chartes entre certaines communes et les opérateurs de téléphonie mobile qui fixent des normes d'émission bien en deçà des normes actuellement en vigueur»³⁶).

³⁴ Conseil d'Etat, Assemblée, 26 octobre 2011, Saint-Denis, Pennes-Mirabeau et Bordeaux, n°326492, 329904, 341767 et 341768.

³⁵ Paris, 7 avril 2005, SARL Pierre Valorisation Développement, req. n° 0412160

³⁶ Versailles, 4 février 2009, SA Bouygues Telecom, req. n° 08-08775.

3. Glossaire des acronymes

Acronyme	Signification
AFSSET	Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail
ANFR	Agence nationale des fréquences
ARCEP	Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes
ARS	Agence régionale de santé
COFRAC	Comité français d'accréditation
DIM	Dossier d' information Mairie
DP	Déclaration préalable d'urbanisation (déposée en mairie)
GROC	Guide des relations entre opérateurs et communes
ICD	Instance de concertation départementale

4. Récapitulation des recommandations

- 1.Recommandation : Compléter et diffuser plus largement les fiches techniques et pédagogiques réalisées par les services de l'État 15
- 2.Recommandation : : Mieux encadrer la phase entre le «dépôt du dossier d'information déposé en mairie (DIM) par tout opérateur demandeur d'une nouvelle implantation d'antenne relai de téléphonie mobile et la déclaration préalable (DP) au sens du code de l'urbanisme, notamment : - en précisant la nature des pièces et informations à fournir obligatoirement, - en instituant un délai maximal de réponse à la demande de l'opérateur, formalisée par le dépôt du DIM, au terme duquel le silence de l'administration vaudrait acceptation, - en rendant obligatoire la motivation de la décision d'acceptation ou de refus du maire de la commune. 16
- 3.Recommandation : s'efforcer à ce que l'État (ARS) participe aux réunions de communales de concertation du public à l'élaboration des décisions d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile..... 17
- 4.Recommandation : encourager les mesures de champ réalisées par les communes ou des laboratoires COFRAC avant la tenue de toute réunion publique ainsi que la diffusion publique des données collectées..... 17
- 5.Recommandation : dès lors qu'elles sont organisées, comme c'est le cas à Orléans, faire des réunions publiques d'information de véritables réunions publiques valant participation du public aux décisions publiques relatives à l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile 18
- 6.Recommandation :Veiller à ce que la réunion publique permettant la participation du public à la décision publique relative à l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile se tienne, en présence d'un représentant de l'État, préalablement à la décision d'autorisation du refus, elle aussi obligatoirement motivée, à prendre par le maire..... 18

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73



n° 007235-09

décembre 2012

Evaluation des expériences de nouvelles formes
de concertation et d'information locale
dans le cadre de l'implantation des antennes relais
de téléphonie mobile

Commune de Pessac



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 007235-09

**Evaluation des expériences de nouvelles formes
de concertation pour l'implantation des antennes
relais de téléphonie mobile**

Commune de Pessac

établi par

Jean-Alfred Bedel

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

décembre 2012

Sommaire

Résumé.....	<u>3</u>
Introduction.....	<u>5</u>
Les collectivités territoriales parties prenantes aux expérimentations.....	<u>5</u>
Les résultats du travail du groupe « Concertation ».....	<u>5</u>
1. La situation de la collectivité au regard des implantations d'antennes relai	<u>7</u>
1.1. Présentation de la Commune.....	<u>7</u>
1.2. Le contexte local de l'implantation d'antennes relai.....	<u>7</u>
1.3. Le contexte particulier du projet servant à l'expérience de concertation.....	<u>8</u>
2. Les outils testés par la collectivité	<u>9</u>
3. L'évaluation des outils testés.....	<u>11</u>
3.1. Le groupe de travail informel.....	<u>11</u>
3.1.1. <i>Son rôle</i>	<u>11</u>
3.1.2. <i>Sa composition</i>	<u>12</u>
3.1.3. <i>Son fonctionnement</i>	<u>12</u>
3.1.4. <i>Le bilan du groupe de travail informel sur les antennes de téléphonie mobile</i>	<u>12</u>
3.2. Permanence d'opérateur.....	<u>13</u>
3.2.1. <i>Son rôle</i>	<u>13</u>
3.2.2. <i>Son fonctionnement</i>	<u>14</u>
Conclusion.....	<u>15</u>
Annexes.....	<u>17</u>
1. Lettre de mission	<u>19</u>
2. Liste des personnes rencontrées.....	<u>23</u>
3. Glossaire des sigles et acronymes.....	<u>25</u>

Résumé

Dans le cadre des travaux de la COMOP radiofréquence, 9 collectivités locales ont été sélectionnées pour tester de nouvelles formes de concertation préalable à l'implantation d'antennes relai. Le CGEDD a été chargé d'évaluer les expériences réalisées.

La commune de Pessac a été retenue parmi les 9 collectivités territoriales expérimentales et l'évaluation des expériences qu'elle a menées a été confiée à Jean-Alfred Bedel, membre de la Mission d'Inspection Générale Territoriale Sud-Ouest (MIGT SO) du CGEDD.

L'évaluation a porté sur deux formes de concertation :

- le groupe de travail sur les antennes de la téléphonie mobile ;
- la tenue de permanence d'opérateur sur le site d'un projet d'une nouvelle implantation.

Le groupe de travail a été créé par la ville en 2004. Il est composé de représentants de la ville, des 4 opérateurs et des syndicats de quartier. Son rôle est de concerter sur la recherche de sites d'implantation de nouvelles antennes. Sa participation à la concertation sur les projets déposés par les opérateurs en mairie est moins clair. Il exclut du champ de ces débats les dispositions légales régissant l'implantation d'antennes relai, en particulier, celles émanant du ministère de la santé.

La ville avait prévu de tester la tenue de permanence d'opérateur sur le site d'un projet, mais aucune permanence n'a pu être tenue en 2012. Le rapport fait un point de ce dispositif de concertation sur la base d'information des opérateurs le pratiquant dans d'autres communes.

Le rapport conclut que :

-les deux formes de concertation sont assez "complémentaires", l'un prend les projets très en amont en intervenant au stade de la recherche de sites potentiels, l'autre intervient en phase final d'un projet pour répondre aux préoccupations des riverains vraiment concernés par le projet.

-L'exclusion, du champ des débats du groupe de travail, des dispositions légales régissant l'implantation d'antennes relai, en particulier, celles émanant du ministère de la santé, semble favoriser une concertation relativement "sereine" entre ses participants.

Introduction

Ce rapport fait partie d'un ensemble de rapports établis par les Missions d'Inspection Générale Territoriale du CGEDD, et destinés à permettre l'évaluation des expériences de nouvelles formes de concertation préalables à l'implantation d'antennes relai.

Les collectivités territoriales parties prenantes aux expérimentations

En décembre 2010, le COMOP radiofréquences, dirigé par le député de l'Isère François Brottes, a procédé à un appel à candidatures afin de sélectionner deux groupes de collectivités territoriales.

Un groupe avait pour objectif de tester les possibilités de réduction de l'exposition des populations aux radiofréquences, tandis que l'autre groupe avait en charge le test de nouvelles formes de concertation préalablement à l'implantation d'une antenne relai.

Cet appel à candidatures a rencontré un vif succès auprès des communes. A l'issue d'un processus de sélection effectué par le COMOP, une liste de 12 collectivités, représentant la diversité des situations de celles-ci, a été arrêtée pour procéder aux expériences de concertation. Il est cependant apparu que deux d'entre elles n'avaient pas d'antenne relai, et qu'une troisième avait un contentieux juridique avec un opérateur. La liste finale s'est donc établie comme suit, avec 9 collectivités:

Amiens (Somme)

Bayonne (Pyrénées Atlantiques)

Bourges (Cher)

Boult (Haute Saône)

La Bresse (Vosges)

Lille Communauté Urbaine (Nord)

Orléans (Loiret)

Pessac (Gironde)

Tours (Indre et Loire)

Les résultats du travail du groupe « Concertation »

A l'issue de cette sélection, il convenait de définir ce qui serait testé dans les collectivités sélectionnées.

A cette fin, un groupe de travail a été constitué, sous la direction de la Compagnie nationale des Commissaires enquêteurs, et rassemblant les parties prenantes, opérateurs, associations, AMF et administrations d'État. Le groupe a travaillé de mai 2010 à juin 2011, et a produit une liste d'outils pouvant être testés dans les collectivités candidates.

Le groupe a notamment convenu de ne pas imposer d'outils de concertation aux collectivités. Il a en effet semblé préférable que les collectivités sélectionnent elles-

mêmes les outils qui leur semblaient les plus prometteurs, et qu'elles souhaitaient tester.

Dans ce cadre, le présent rapport a ainsi pour objet d'évaluer les expériences des outils testés par la commune de Pessac.

Les éléments contenus dans ce rapport seront repris et analysés comparativement avec les éléments identiques issus des autres expériences de concertation, le tout formant ainsi un rapport de synthèse des expériences de concertation.

1. La situation de la collectivité au regard des implantations d'antennes relai

1.1. Présentation de la Commune

Pessac est une commune du département de la Gironde de la première couronne de la banlieue de Bordeaux.

Sa population est de 58 000 habitants, ce qui en fait la 4-ième ville de la région Aquitaine par la taille de sa population. Sa superficie est de 3 882 ha.

Pessac fait partie de la communauté urbaine de Bordeaux, 720 000 habitants sur 55 188 ha.

1.2. Le contexte local de l'implantation d'antennes relai

Une partie de la population de Pessac a exprimé des inquiétudes d'effets éventuels sur la santé des émissions des antennes relai et des préoccupations de leur intégration paysagère. Il ne s'est pas développé de situation conflictuelle.

Soucieuse de prendre en compte les inquiétudes et préoccupations exprimées, la ville de Pessac a créé, en 2004, un groupe de travail « informel » sur les antennes de la téléphonie. Ses membres sont des représentants des 4 opérateurs, des syndicats de quartier, de la fédération des syndicats de quartier, du conseil municipal et des services de la ville. Une charte relative à l'implantation des antennes de téléphonie mobile a été élaborée et signée le 3 juin 2004, par la ville et les 3 opérateurs de l'époque et par le quatrième opérateur au début de l'année 2012.

La charte comporte des dispositions sur :

- l'information ;
- la préoccupation sanitaire ;
- l'intégration paysagère des projets.

Elle prévoit la fourniture par l'opérateur d'un dossier détaillé lors de la création ou la modification substantielle d'une antenne, comprenant notamment, lorsque le projet se situe à moins de 100 m d'un établissement sensible (et seulement dans ce cas là), une estimation des champs électromagnétiques générés.

Le groupe de travail se réunit deux fois par an pour échanger des informations sur les propositions des opérateurs et évoquer les évolutions envisagées sur les sites existants.

En sus des réunions du groupe de travail, des réunions ville – opérateurs sont organisées par la ville pour faire un point sur les projets et "besoins" des opérateurs et les inciter à mutualiser leurs projets.

Le contexte local actuel est satisfaisant. La ville n'a pas de difficultés pour obtenir les dossiers d'information de la part des opérateurs. D'une manière générale, il n'y a pas eu de difficultés particulières, les projets étant situés loin de lieux habités. Le seule

difficulté signalée émane des opérateurs qui ont du mal à trouver des nouveaux sites d'implantation d'antennes relai.

1.3. Le contexte particulier du projet servant à l'expérience de concertation

La commune de Pessac s'est portée volontaire pour tester, dans le cadre des travaux de la COMOP, de nouvelles formes de concertation et d'information locales pour accompagner les projets d'implantation d'antennes relai de téléphonie mobile.

L'expérimentation n'a pas pu être mise en œuvre, aucun projet d'implantation de nouvelle antenne relai n'ayant nécessité un besoin de concertation en 2012¹.

¹ Les deux propositions abouties sont loin de toutes habitations.

2. Les outils testés par la collectivité

La ville de Pessac disposait déjà d'une charte et d'un groupe de travail informel sur les antennes de téléphonie mobile (cf paragraphe 1.2).

Elle souhaitait tester dans le cadre de l'expérimentation du COMOP la mise en place de permanence d'opérateur sur le site d'un projet d'une nouvelle implantation et projet de créer une rubrique "antennes relai" sur le site internet de la ville.

Aucune expérimentation de permanence d'opérateur n'a pas pu être réalisée en 2012, faute de projets d'implantation de nouvelles antennes relai dans les quartiers résidentiels de la ville.

Le site internet est encore à l'état de projet. Il devrait présenter la carte des implantations d'antennes relai, et les résultats des campagnes de mesure des champs électromagnétiques.

3. L'évaluation des outils testés

La présente partie du rapport porte sur

- une évaluation du groupe de travail sur les antennes de téléphonie comme outil de concertation ;
- des éléments d'appréciation du dispositif envisagé de permanence d'opérateur sur le site d'un projet.

Il a été réalisé à partir d'informations recueillies oralement auprès

- d'un représentant des services techniques de la ville,
- des 4 opérateurs,
- d'un représentant de syndicat de quartier..

et de la consultation d'un compte rendu du groupe de travail sur les antennes mobiles (compte rendu de la séance du 10 octobre 2011) et d'un compte rendu du groupe ville – opérateurs (compte rendu de la séance du 28 avril 2011).

Une association a été contactée mais n'a pas répondu.

La liste des personnes interviewées est donnée en annexe 2.

3.1. Le groupe de travail informel.

3.1.1. Son rôle

Le groupe de travail a essentiellement un rôle d'échange d'information entre les participants sur tous les points posant des difficultés d'acceptation des antennes relai de la téléphonie mobile par les habitants. Les deux points sensibles sont les risques sanitaires éventuels et l'intégration paysagère des projets.

La charte est le document de base pour le travail du groupe.

Le groupe de travail est avant tout un lieu de concertation sur la recherche de sites d'implantation de nouvelles antennes relai. Les opérateurs informent le groupe de leurs recherches de site en cours et le groupe de travail peut réagir, très en amont de la phase d'étude des projets, pour "orienter" les opérateurs dans leur choix de sites.

Le groupe de travail peut aussi débattre de questions à caractère général sur

- les préoccupations sanitaires,
- les mesures de champ électromagnétique qui peuvent être demandées aux opérateurs,
- l'intégration paysagère.

Il a notamment été tenu informé des travaux de la COMOP, de la sélection de Pessac comme ville expérimentale pour de nouvelles formes de concertation et de la proposition de la ville de tester la mise en place de permanences d'opérateur sur le site d'un nouveau projet.

3.1.2. Sa composition.

Le groupe de travail rassemble des représentants du conseil municipal (2 adjoints du maire et une conseillère municipale), des services techniques de la ville (2 personnes dont le directeur de l'aménagement urbain), des 4 opérateurs et des syndicats ou comités de quartier (5 personnes).

Il ne comprend ni représentant de l'État ni représentant d'association soucieuse d'éventuels effets des antennes relai sur la santé humaine. La ville considère que leur présence ne se justifie pas. Le groupe de travail est un lieu de concertation entre les habitants, la ville et les opérateurs sur les projets et n'est pas un lieu d'information et encore moins de débat sur les éventuels effets des antennes relai sur la santé humaine.

3.1.3. Son fonctionnement.

Les opérateurs ne formulent que peu de remarques sur le fonctionnement du groupe de travail, sans doute en raison d'absence de dossiers polémiques sur la période récente.

La périodicité des réunions est acceptable pour les opérateurs tant que la concertation porte sur des recherches de sites potentiels. Elle serait pénalisante si le groupe devait intervenir dans la concertation sur un projet dont le dossier d'information a déjà été déposé en mairie, la demande des opérateurs étant alors de ne pas dépasser un délai de 2 mois entre le dépôt du dossier d'information en mairie et l'avis de la mairie.

Le champ d'intérêt du groupe de travail dépasse la simple concertation sur les sites et les projets.

On peut noter que lors des dernières réunions, les échanges entre les participants ont fait émerger deux questions qui ont été remontées par la ville au niveau national :

- les mesures du champ électromagnétique. Ces dernières pouvaient être faites à la demande des riverains (point fort de la charte), ce qui ne semble plus pouvoir être le cas aujourd'hui avec les nouvelles procédures de saisie des opérateurs, suite à la taxe spécifique sur la téléphonie instaurée par l'État;
- l'implantation d'antennes du système GSM rail par RFF qui échappe aux dispositifs de concertation que les communes mettent en place.

3.1.4. Le bilan du groupe de travail informel sur les antennes de téléphonie mobile

Le groupe de travail intervient essentiellement au stade de la recherche de sites, quand le champ des options possibles est encore large et qu'une concertation très ouverte peut encore s'instaurer.

Par contre, son rôle, une fois les projets d'implantation d'antennes relai déposés par les opérateurs auprès de la mairie, n'est pas clair. On peut juste noter qu'à ce stade d'avancement des projets, les possibilités de les faire évoluer sont réduites et les délais pour répondre aux opérateurs courts, ce qui contraint fortement la concertation. La périodicité des réunions du groupe de travail est en particulier incompatible avec les exigences de délai des opérateurs.

En résumé, le groupe de travail sur les antennes de téléphonie mobile se positionne en instance de concertation sur les projets d'implantation d'antennes en prenant en compte la législation et les directives des pouvoirs publics sur les antennes relai, en particulier celles émanant du ministère en charge de la santé publique, mais exclut, de son champ, des débats remettant en cause les positions de l'État en la matière.

Ce positionnement a le mérite de bien séparer deux niveaux de débats d'échelle très différente :

- une concertation locale pour déployer au mieux des antennes relai en tenant compte de la législation en cours;
- des discussions au niveau national, voir international, sur les éventuels effets des antennes relai sur la santé humaine.

3.2. Permanence d'opérateur.

La ville avait prévu de tester la mise en place de permanence d'opérateur sur le site d'un projet d'une nouvelle implantation. L'expérimentation n' a pas pu être mise en œuvre.

Les opérateurs qui connaissent le dispositif pour le pratiquer dans d'autres communes ont apporté les éléments d'appréciations exposés ci-dessous.

3.2.1. Son rôle.

La permanence d'opérateur permet une mise en contact directe entre l'opérateur et les riverains qui font l'effort de se déplacer. Son objet est d'apporter des réponses aux préoccupations des riverains.

Les échanges entre les riverains et le représentant de l'opérateur permettent de bien clarifier les préoccupations des riverains et, à l'opérateur, d'apporter à chaque riverain des éléments de réponse dans une forme et un langage adaptés. Ces contacts directs² entre les riverains et le représentant de l'opérateur semblent être efficaces pour répondre à certains préjugés du public.

La permanence est une composante de la concertation entre la ville, les riverains et les opérateurs, mais elle intervient en phase finale d'étude d'un projet et les marges

² Un opérateur parle de contact "one to one".

restant encore ouvertes pour faire évoluer les projets présentés sont circonscrites à des aménagements mineurs du projet.

3.2.2. Son fonctionnement.

L'organisation matérielle de la permanence est assurée par la ville, généralement dans un local en mairie ou proche du lieu d'implantation de la nouvelle antenne.

La communication sur la tenue de la permanence est également assurée par la ville.

La présence d'un représentant de la ville aux entretiens entre les riverains et les représentants de l'opérateur n'est pas obligatoire, mais des dispositions doivent être prises pour une remontée des préoccupations exprimées par les habitants à l'occasion de ces permanences et leur prise en compte éventuelle dans la concertation entre la ville et les opérateurs.

Conclusion

L'évaluation a porté sur la tenue de réunion du groupe de travail ville – opérateurs – représentants de quartiers sur les antennes relai.

Des éléments d'appréciation sur la tenue de permanence d'opérateur sur le site d'un projet d'une nouvelle implantation ont été recueillis auprès des opérateurs habitués à ce type de dispositif.

Le tableau 1 synthétise les objectifs, les participants visés et des appréciations des moyens mobilisés pour les 2 formes de concertation.

Tableau 1

	Groupe de travail de la ville sur les antennes mobiles	Permanence d'opérateur sur le site d'un projet
Objectif visé	Concertation sur la recherche de site et sur les projets	Recueil des préoccupations des riverains et réponses à leurs questions
Participants	Représentants de la ville, des opérateurs et des associations de quartier	Les riverains, l'opérateur concerné et (éventuellement) la ville
Moyens	Légers : 2 réunions par an.	Légers : une journée de 1 ou 2 représentants de l'opérateur et de la ville, par projet

En conclusion :

-Les deux dispositifs semblent assez "complémentaires".
L'un prend les projets très en amont et concerte sur la recherche de sites potentiels, l'autre intervient en phase final d'un projet pour répondre aux préoccupations des riverains vraiment concernés par le projet.

-L'exclusion du champ des débats, du groupe de travail communal, des dispositions légales régissant l'implantation d'antennes relai, en particulier, celles émanant du ministère de la santé, semble favoriser une concertation relativement "sereine" entre les participants.

La question des éventuels effets des antennes relai sur la santé reste bien évidemment légitime, mais est à débattre dans des instances au niveau régional, national voir international, pas au niveau des instances de concertation locales.

Jean-Alfred Bedel

A handwritten signature in black ink, consisting of a large loop on the left and a horizontal line extending to the right.

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des
forêts

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

Direction Générale de la Prévention des Risques

Le directeur

Paris, le **17 MARS 2010**

Le Directeur Général de la Prévention des Risques

à

Monsieur Claude Martinand
Vice-Président du Conseil général
de l'Environnement et du Développement durable

Dans le cadre des travaux opérationnels faisant suite à la table ronde « radiofréquences, santé, environnement », à l'occasion du COMOP chargé de l'organisation des expérimentations de réduction de l'exposition aux radiofréquences, et de l'expérimentation de nouvelles formes de concertation, le CGEDD a bien voulu apporter son concours à la réflexion que la DGPR a lancée en interne au ministère, et je l'en remercie.

Ces expérimentations débiteront prochainement, et se pose la question de l'évaluation de la concertation menée dans ces deux cas. Je souhaiterais, en accord avec le Président du COMOP, le député François Brottes, confier au CGEDD la tâche d'évaluer ces 29 expérimentations (→ la liste annexée répertorie les 29 sites).

Ces évaluations devront être réalisées à partir d'un cadre commun et d'une grille d'analyse dont les principes seront approuvés par le COMOP. En première approche, l'analyse tiendra compte des éléments suivants :

- Evaluation de la qualité de la documentation remise aux administrés, des moyens multimédia (Internet) mis en oeuvre
- Evaluation de la qualité et des résultats des réunions publiques ou restreintes organisées par la commune ou les services déconcentrés de l'Etat. Leur nombre ne devrait guère excéder 5 à 10 par site d'expérimentation.
- Prise en compte des bilans éventuels effectués par les parties prenantes administratives, notamment services de la commune ou de l'EPIC, services déconcentrés de l'Etat, commissaire enquêteur éventuel, ainsi que les organismes intervenant : ANFR, CSTB, INERIS, CETE Lyon.

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

www.developpement-durable.gouv.fr

- 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 62 07 - Fax : 33 (0)1 40 81 62 62

Les rapporteurs pourront donner leur appréciation personnelle sur ces concertations, à la lumière de leur expérimentation, et toute autre observation connexe qui leur semblerait utile.

Chaque site d'expérimentation devra faire l'objet de son propre rapport. En ce qui concerne les 17 sites concernés par la réduction de l'exposition, les rapports ne devront pas aborder les aspects techniques, puisque l'évaluation de ceux-ci sera prévue par le groupe technique sous l'égide de l'ANFR. En revanche, des réunions publiques de concertation visant à partager la démarche et les résultats seront organisées dans ces communes. C'est sur l'évaluation de cette concertation que portera le rapport du CGEDD dans ces communes.

A l'issue de la remise de ces rapports, une synthèse sera réalisée, à destination du COMOP, qui essaiera de mettre en évidence les points forts et faibles de ces expérimentations.

Les dates des expérimentations seront fixées, pour chaque site, par les communes ou communautés pilotes en consultant la préfecture et le COMOP. La préfecture et la DGPR informeront le CGEDD des dates retenues. Le rapport du CGEDD, pour un site donné, devra être remis au plus tard un mois après la fin de l'expérimentation sur ce site. A titre indicatif, il est pour le moment prévu que ces expérimentations s'arrêtent à la fin septembre.

Je me charge de tenir les communes, les représentants de l'Etat et de façon générale les membres du comité opérationnel informés de la mission qui vous est confiée.

**Pour le ministre et par délégation,
le directeur général de la prévention des risques,
délégué aux risques majeurs**

Laurent MICHEL

Présent
pour
l'avenir

- 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 62 07 - Fax : 33 (0)1 40

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
Piette	Christophe	Ville de Pessac	Directeur du service de l'Aménagement urbain
Marty	Corinne	Bouygues Télécom	
Bernardin	Bruno	Orange	
Cometti	Philippe	SFR	
Gabay	Catherine	Free	
Lestynek	Dominique	Président de la Fédération des Syndicats de Quartier	

3. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AMF	Association des Maires de France
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
COMOP	Comité Opérationnel
GSM	Global System for Mobile Communications
MIGT SO	Mission d'Insepction Générale Territoriale Sud-Ouest
RFF	Réseau Ferré de France

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73



n° 007235-10

mars 2013

Evaluation des expériences de nouvelles formes
de concertation et d'information locale
dans le cadre de l'implantation des antennes relais
de téléphonie mobile

Commune de Tours



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

MIGT 2-Paris

Rapport n° : 007235-10

**EVALUATION DES EXPÉRIENCES DE
NOUVELLES FORMES D'INFORMATION ET DE
CONCERTATION POUR L'IMPLANTATION DES
ANTENNES RELAIS DE TÉLÉPHONIE MOBILE**

Commune de Tours

établi par

Guy BARREY

Inspecteur général de l'Administration du Développement Durable

28 mars 2013

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	3
INTRODUCTION.....	5
1.1. Les collectivités territoriales parties prenantes aux expérimentations.....	5
1.2. Les résultats du travail du groupe « Concertation ».....	6
2. LES PRINCIPAUX ENJEUX ET ÉLÉMENTS DE DÉBATS.....	7
2.1. Les enjeux liés au respect du droit positif et son éventuel ajustement	7
2.2. Les enjeux et questionnements de santé publique liés à la proximité d'antennes-relais	7
2.3. Les enjeux liés aux impacts visuels et paysagers	8
2.4. les enjeux de démocratie citoyenne (information, concertation, participation du public)	8
3. LA SITUATION DE LA COLLECTIVITÉ AU REGARD DES IMPLANTATIONS D'ANTENNES RELAIS	9
3.1. Présentation de la CT	9
3.2. Le contexte général de l'implantation d'antennes relais	9
4. LES OUTILS TESTÉS PAR LA COLLECTIVITÉ	10
4.1. Le choix des outils par la commune	10
4.2. Description des outils officiellement testés par la commune, raisons de ces choix. 10	
4.2.1. Outil 1 : la Charte	10
4.2.2. Outil 2 : les fiches de l'État	11
4.2.3. Outil 3 : les cahiers d'acteurs	11
4.2.4. Outil 4 : le dossier d'information Mairie (DIM)	11
4.2.5. Outil 5 : le site Internet de la ville	12
4.2.6. Outil 6 : les mesures de champ et les simulations.....	12
4.2.7. Outil 7 : le groupe de travail concertation Téléphonie mobile.....	13
4.2.8. Outil 8 : la réunion publique d'information	14
4.2.9. Outil 9 : l'instance départementale de concertation.....	14
4.3. Le bilan général tiré par la collectivité territoriale	14

4.4.	Le bilan des associations locales	16
4.5.	Le bilan général tiré par les opérateurs	16
5.	L'ÉVALUATION DES OUTILS TESTÉS.....	18
5.1.	Évaluation d'ensemble.....	18
5.2.	Évaluation des outils.....	18
5.2.1.	Évaluation de l'outil 1 : la Charte.....	19
5.2.2.	Évaluation de l'outil 2 : les fiches de l'État	19
5.2.3.	Évaluation de l'outil 3 : le cahier d'acteurs	20
5.2.4.	Évaluation de l'outil 4 : le dossier d'informations Mairie (DIM)	20
5.2.5.	Évaluation de l'outil 5 : le site Internet de la Ville	21
5.2.6.	Évaluation de l'outil 6 : la réunion communale de concertation	21
5.2.7.	Évaluation de l'outil 7 : les mesures de champ	21
5.2.8.	Évaluation de l'outil 8 : la réunion publique d'information	22
5.2.9.	Évaluation de l'outil 9 : l'instance de concertation départementale (ICD).....	23
	CONCLUSION	24
	ANNEXES.....	25
1.	Lettre de mission.....	27
2.	Liste des personnes rencontrées.....	28
3.	Liste des outils de concertation établie par le GT « Concertation ».....	29
4.	Glossaire des acronymes.....	34
5.	Récapitulation des recommandations.....	35

RÉSUMÉ

Dans le cadre des travaux de la COMOP radiofréquence, neuf collectivités locales ont été sélectionnées pour tester de nouvelles formes d'information et de concertation préalable à l'implantation d'antennes relai. Le CGEDD a été chargé d'évaluer les expériences réalisées.

La commune de Tours a été retenue parmi les 9 collectivités territoriales expérimentales et l'évaluation des expériences qu'elle a menées a été confiée à Guy Barrey et Dominique Ducos-Fonfrède¹, membres de la Mission d'Inspection Générale Territoriale Paris du CGEDD, territorialement compétente.

A été analysée l'utilisation faite des huit outils suivants :

- La charte conclue entre la ville et les opérateurs de téléphonie mobile ;
- Les fiches à caractère technique et pédagogique élaborées par l'État ;
- Le cahier d'acteurs ;
- Le dossier d'information déposé en mairie par chaque opérateur demandeur ;
- Le site Internet de la ville ;
- La réunion communale de concertation ;
- Les mesures de champ ;
- La réunion publique d'information.

La ville de Tours semble de fait aller au-delà de ses compétences sur un point : avec sa volonté d'appliquer un seuil implicite de 2 v/m, elle se substitue de facto à l'État, seul compétent pour réglementer de manière générale l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile, comme l'a formellement rappelé le Conseil d'Etat².

Cette commune assure en revanche une réelle diffusion de l'information, touchant à l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile, en direction du public, notamment sur son site Internet et sous forme « papier ».

Elle assure une concertation très étroite avec les associations, en lien avec les opérateurs de téléphonie mobile, tant en matière de localisation des implantations, de niveaux d'intensité des ondes électromagnétiques émises que d'intégration paysagère.

Elle n'a pas encore organisé de réunions publiques, mais a prévu de le faire dès le premier bimestre 2013, deux dossiers ayant recueilli un avis favorable du groupe de concertation.

La question de principe demeure de savoir si une décision publique en matière d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile constitue ou non une décision publique ayant une incidence directe et significative sur l'environnement. Dans l'affirmative³[1], il y aurait lieu d'ajuster la législation portant sur les antennes relais de manière à y intégrer l'obligation de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en matière

¹ D. Ducos-Fonfrède a été empêchée, pour cause de maladie, de participer à cette mission.

² Conseil d'Etat, Assemblée, 26 octobre 2011, Saint-Denis, Pennes-Mirabeau et Bordeaux, n°326492, 329904, 341767 et 341768.

³ Ce qui paraît hautement probable, les antennes relais ayant des incidences sur l'environnement physique (ondes émises) et paysager.

d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile, et ses modalités de mise en œuvre. Il appartiendra au seul Conseil constitutionnel de se prononcer, s'il se trouve saisi de cette question. Le Parlement pourrait toutefois avoir lui-même à se prononcer sur ce point, soit dans le cadre du projet de loi actuellement en cours d'examen⁴, soit dans le cadre d'une proposition de loi.

Sur la base de la présente évaluation, plusieurs autres recommandations sont émises en vue d'améliorer la procédure d'octroi des autorisations, les garanties accordées aux opérateurs, en terme de délais de procédure notamment, ainsi que l'information/concertation avec le public.

⁴ Projet de loi visant à garantir l'information et la participation du public aux décisions prises en matière d' environnement, comme prévu par la charte de l'environnement.

INTRODUCTION

Ce rapport fait partie d'un ensemble de rapports établis par les Missions d'Inspection Générale Territoriale du CGEDD, et destinés à permettre l'évaluation des expériences de nouvelles formes de concertation préalables à l'implantation d'antennes relai.

1.1. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PARTIES PRENANTES AUX EXPÉRIMENTATIONS

Le développement des technologies radio-fréquences et ses multiples applications, notamment en matière de téléphonie mobile, avec la quasi généralisation de l'utilisation des téléphones portables en France, ont conduit à l'émergence de questionnements liés aux incidences sur la santé des ondes et des champs électromagnétiques. Le « Grenelle des ondes » s'est saisi en 2009 de cette importante problématique. Un Comité Opérationnel (COMOP) présidé par le député de l'Isère, François Brottes, comprenant des représentants de l'État, des élus, des associations et des entreprises du secteur, a été chargé de travaux d'une part sur l'exposition et d'autre part sur l'information et la concertation. En décembre 2010, le COMOP radiofréquences a procédé à un appel à candidatures afin de sélectionner deux groupes de collectivités territoriales.

Un groupe avait pour objectif de tester les possibilités de réduction de l'exposition des populations aux radiofréquences, tandis que l'autre groupe avait en charge le test de nouvelles formes d'information et de concertation préalablement à l'implantation d'une antenne relai.

Cet appel à candidatures a rencontré un vif succès auprès des communes, puisque de nombreuses collectivités se sont portées candidates.

A l'issue d'un processus de sélection effectué par le COMOP, une liste de 12 collectivités, représentant la diversité des situations de celles-ci, a été arrêtée pour procéder aux expériences d'information et de concertation. Il est cependant apparu que deux d'entre elles n'avaient pas d'antenne relai, et qu'une troisième avait un contentieux juridique avec un opérateur. La liste finale s'est donc établie comme suit, avec 9 collectivités:

- Amiens (Somme)
- Bayonne (Pyrénées Atlantiques)
- Bourges (Cher)
- Boult (Haute Saône)
- La Bresse (Vosges)
- Lille Communauté Urbaine (Nord)
- Orléans (Loiret)
- Pessac (Gironde)
- Tours (Indre et Loire)

Un Comité appelé COPIC et présidé par l'Administration a pris la suite du COMOP à

l'automne 2011.

1.2. LES RÉSULTATS DU TRAVAIL DU GROUPE « INFORMATION ET CONCERTATION »

A l'issue de cette sélection, il convenait de définir ce qui serait testé dans les collectivités sélectionnées.

A cette fin, un groupe de travail (GT) a été constitué, sous la direction de la Compagnie nationale des Commissaires enquêteurs, et rassemblant les parties prenantes, opérateurs, associations, AMF et administrations d'État. Le groupe a travaillé de mai 2010 à juin 2011, et a produit une liste d'outils pouvant être testé dans les collectivités candidates. Cette liste figure en annexe du présent rapport.

Le groupe a notamment convenu de ne pas imposer d'outils d'information et de concertation aux collectivités. Il a en effet semblé préférable que les collectivités sélectionnent elles-mêmes les outils qui leur semblaient les plus prometteurs, et qu'elles souhaitent tester.

Dans ce cadre, le présent rapport a ainsi pour objet d'évaluer les expériences des outils testés par la ville de Tours.

Les éléments contenus dans ce rapport seront repris et analysés comparativement avec les éléments identiques issus des autres expériences de concertation, le tout formant ainsi un rapport de synthèse des expériences d'information et de concertation.

2. LES PRINCIPAUX ENJEUX ET ÉLÉMENTS DE DÉBATS

2.1. LES ENJEUX LIÉS AU RESPECT DU DROIT POSITIF ET SON ÉVENTUEL AJUSTEMENT

Le questionnement portant sur l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile s'inscrit dans un cadre juridique qui s'est densifié et précisé au fil du temps. Le rappel des principales dispositions et jurisprudences applicables s'impose d'autant plus que le présent rapport a pour objet d'apprécier la pertinence des procédures d'information et de concertation utilisées en matière d'implantation d'antennes de téléphonie mobile, notamment au regard du droit positif en vigueur.

Ce dernier procède essentiellement des textes, dispositions et jurisprudences retracés en annexe au présent rapport.

2.2. LES ENJEUX ET QUESTIONNEMENTS DE SANTÉ PUBLIQUE LIÉS À LA PROXIMITÉ D'ANTENNES-RELAIS

De nombreuses études scientifiques ont été produites, en France et dans le monde, sur l'impact des ondes radio et plus particulièrement des antennes-relais : 3500 selon la Fédération française des télécoms.

En France, l'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire (ANSES, ex-AFSSET) estime, dans son rapport d'octobre 2009 que « Les données issues de la recherche expérimentale disponibles n'indiquent pas d'effets sanitaires à court terme ni à long terme de l'exposition aux radiofréquences. Les données épidémiologiques n'indiquent pas non plus d'effets à court terme de l'exposition aux radiofréquences. Des interrogations demeurent pour les effets à long terme, même si aucun mécanisme biologique analysé ne plaide actuellement en faveur de cette hypothèse ».

On observe cependant le cas de personnes se considérant « électrohypersensibles », sans toutefois qu'« aucune preuve scientifique d'une relation de causalité entre l'exposition aux radiofréquences et l'hypersensibilité électromagnétique n'a pu être apportée jusqu'à présent »⁵. De plus, en 2011, le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) a classé toutes les ondes radio dans la catégorie « peut-être cancérigène »⁶.

L'exposition n'est pour autant pas comparable entre par exemple l'exposition par une antenne relai et un téléphone portable en fonctionnement contre l'oreille d'un utilisateur : ainsi l'exposition aux antennes-relais est estimée être généralement 1 000 fois inférieure à l'exposition de l'utilisateur pendant une communication téléphonique, qui est elle-même toujours inférieure au seuil OMS⁷.

Il reste cependant, dans ce contexte encore évolutif au plan de la connaissance, même si les ondes radio utilisées par la téléphonie mobile sont de même nature que celles utilisées pour la télévision, la wifi ou le micro-ondes, que le débat n'est pas clos, y compris entre certains scientifiques et médecins, et que les inquiétudes demeurent bien réelles dans une partie des populations, spécialement celles résidant à proximité d'antennes-relais.

⁵ ANSES rapport précité de 2009

⁶ *Catégorie 2B dans une échelle de risque allant de 1 « cancérigène » à 4 « probablement pas cancérigène » ; en mai 2011, l'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire a indiqué : « les conclusions et les recommandations émises par le CIRC rejoignent les avis et recommandations déjà émises par l'Agence, notamment dans son rapport de 2009 » (source : FFT).*

⁷ Cf la fiche santé de la FFT

2.3. LES ENJEUX LIÉS AUX IMPACTS VISUELS ET PAYSAGERS

Les enjeux liés aux impacts visuels et paysagers constituent une autre source de préoccupation et d'opposition fréquente aux implantations d'antennes-relais.

Ils sont pris en compte, de manière d'ailleurs variable, dans de nombreuses communes.

2.4. LES ENJEUX DE DÉMOCRATIE CITOYENNE (INFORMATION, CONCERTATION, PARTICIPATION DU PUBLIC)

Ils sont précisément l'objet du présent rapport. Il est notamment une question, en lien avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁸, qui ne peut être éludée par votre rapporteur : l'information en direction du public doit-elle aller jusqu'à une forme de participation du public à l'élaboration des décisions publiques, d'autorisation ou de refus, d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile ?

La réponse à cette question dépend de la réponse donnée à une autre question de droit : une décision d'un maire d'autoriser ou de refuser l'implantation d'antennes relais sur le territoire de sa commune constitue-t-elle une décision publique ayant une incidence sur l'environnement ? Dans l'affirmative, la participation du public s'impose, en application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, selon des modalités à préciser par le législateur ; dans la négative, un dispositif d'information/concertation suffit.

Des éléments de réponses pourraient être apportés par le Parlement dans le cadre des discussions en cours sur le projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement⁹. Le projet de loi adopté le 13 décembre 2012 par l'Assemblée nationale¹⁰ prévoit en effet que :

–pour les décisions relevant de l'État, le public est informé par voie électronique, et sur demande, sur support papier consulté dans les préfetures et sous-préfetures. Dans un premier temps, le projet environnemental accompagné d'une note de présentation est mis en ligne ; le public peut ensuite y apporter ses observations, par voie postale ou électronique ; enfin ces observations sont rendues publiques et l'administration devra en tenir compte ;

–pour les décisions individuelles, prises notamment par les collectivités territoriales, le projet de loi habilite le gouvernement à prendre par ordonnance les modalités de participation du public.

⁸ CF jurisprudences du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2012, en annexe au présent rapport.

⁹ Cf, à ce stade, le projet de loi adopté le 13 décembre dernier par l'Assemblée nationale.

¹⁰ Projet de loi devenu loi 2012-1460 du 27/12/2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la charte de l'environnement.

3. LA SITUATION DE LA COLLECTIVITÉ AU REGARD DES IMPLANTATIONS D'ANTENNES RELAIS

3.1. PRÉSENTATION DE LA CT

La ville de Tours, préfecture d'Indre-et-Loire, s'étend sur 34,4 km² et compte 135 218 habitants depuis le dernier recensement de la population. Avec une densité de 3 935,3 habitants par km², Tours a connu une hausse de 5,8% de sa population par rapport à 1999. La communauté d'agglomération, Tours Plus, avec 284 000 habitants, comprend 19 communes et 3 pôles de compétitivité.

3.2. LE CONTEXTE GÉNÉRAL DE L'IMPLANTATION D'ANTENNES RELAIS

La ville de Tours est divisée en quatre secteurs géographiques, comportant chacun un Conseil de la vie locale (CLV), représenté dans le groupe de concertation communale Téléphonie mobile dont la création a été décidée en 2010.

4. LES OUTILS TESTÉS PAR LA COLLECTIVITÉ

4.1. LE CHOIX DES OUTILS PAR LA COMMUNE

La commune de Tours pratique la concertation depuis de nombreuses années, pour tout projet d'aménagement et depuis 2003, pour l'implantation d'antennes relais. Elle a dans ce cadre engagé un processus de concertation organisé et systématisé. A cette fin, elle s'appuie notamment sur la charte s- avec, à l'époque, trois opérateurs (depuis lors révisée en 2009 et signée par les quatre opérateurs)- sur la commission communale de concertation, les réunions de concertation et le cahier d'acteurs, contenus dans la « boîte à outils » de bonnes pratiques d'information et de concertation locales, transmise dans le cadre des expérimentations sur les nouvelles modalités de concertation.

Les procédures liées à la concertation sont actives puisque :

- A la fin 2011, la ville était équipée de :
 - 70 points hauts,
 - 95 relais (285 antennes) pas d'antennes mutualisées, Bouygues 25 relais (75 antennes)Orange 30 relais (90 antennes)SFR 38 relais (114 antennes)TMN 2 relais (6 antennes)(délégation de service public – Tours Plus)
- Depuis janvier 2012, 2 relais supplémentaires (6 antennes) pour Free Mobile
- Dossier dont la DP est signée :
 - 2 dossiers (2 nouveaux points hauts) -
 - 2 réunions publiques fixées début janvier 2013
- Dossier en instruction, 9 dont 4 nouveaux points hauts 2012 :
 - 3 réunions de concertation en 2012
 - 3 réunions - la 4ème est fixée au 13 décembre
- 1 refus d'antennes en 2011
- 1 refus en 2012

4.2. DESCRIPTION DES OUTILS OFFICIELLEMENT TESTÉS PAR LA COMMUNE, RAISONS DE CES CHOIX

La ville de Tours dispose d'outils d'information générale, créés par elle ou mis à disposition par l'État ou encore l'AMF et les opérateurs. En revanche, il n'y a pas d'instance départementale de concertation en fonctionnement dans le département d'Indre-et-Loire.

4.2.1. Outil 1 : la Charte

La charte, conclue le 6 mai 2003 sur la base du décret n° 2002-775 du 3 mai 2002, a présidé au déploiement des antennes relais dans la ville, avec pour objectif un déploiement équilibré et transparent des antennes. Une nouvelle charte, renégociée en 2009, ayant vocation à couvrir l'ensemble du territoire communal, a été signée avec les opérateurs historiques, ainsi qu'avec le quatrième opérateur, Free¹¹.

¹¹ Charte signée en octobre 2010 avec la société Free Mobile ; il s'agit de la charte renégociée en 2009.

Elle repose sur cinq principes :

- Assurer une concertation permanente entre la ville et les opérateurs ;
- Assurer en toute transparence une bonne information des citoyens ;
- Accompagner le choix des sites retenus pour l'implantation des antennes-relais ;
- limiter au maximum du possible l'exposition du public aux champs électromagnétiques ;
- Assurer une bonne insertion des relais dans l'environnement urbain.

Cette charte précise certaines phases-clés de la procédure à engager par un opérateur en vue de l'obtention d'une autorisation d'implantation de nouvelle antenne relai, avec notamment la constitution d'un dossier d'information mairie (DIM) à fournir à la ville, devant comporter un certain nombre de pièces et d'éléments d'information.

En outre, chaque année, cinq mesures de champ sont demandés par la ville à chaque opérateur¹², mesures devant être effectuées dans des lieux privés ou publics choisis par la ville. Les valeurs recueillies depuis 2007 constituent un « observatoire » du niveau de champ électromagnétique ambiant dans ces lieux.

Pour sa part, cette dernière s'engage à gérer deux cartes : une carte recensant l'ensemble des sites sur lesquels sont implantés des relais ; une carte des points hauts permettant de recenser l'ensemble des sites utilisés et de mettre en évidence les lieux susceptibles à l'avenir d'accueillir de nouveaux relais. Par ailleurs, la ville s'engage, aux termes de la même convention, à respecter les délais d'instruction des dossiers d'autorisation administrative requise.

La charte prévoit par ailleurs que l'installation des antennes relais doit s'effectuer dans le respect de l'environnement et de la qualité esthétique des lieux, selon des principes d'intégration précis : préservation de l'identité architecturale du site concerné, priorisation des installations sur des supports déjà existants et par regroupement des relais des différents opérateurs sur un même site, dès lors que cela s'avère possible et souhaitable.

Une réunion de bilan de la charte est organisée une fois par an.

Les opérateurs ont marqué leur accord pour étendre cette nouvelle charte aux communes membres de la communauté d'agglomération « Tours Plus » et volontaires pour y adhérer.

4.2.2. Outil 2 : les fiches de l'État

Des fiches techniques et pédagogiques élaborées par les services de l'État sont mises à disposition des participants par la ville de Tours à l'occasion notamment des réunions de concertation ville/opérateurs/associations/bailleurs qu'elle organise. Elles sont également systématiquement remises aux habitants lorsque des mesures sont effectuées à leur domicile.

4.2.3. Outil 3 : les cahiers d'acteurs

Les cahiers d'acteurs sont distribués dans les mêmes conditions que les fiches de l'Etat. Il s'agit d'un outil pédagogique très apprécié.

¹² Mesures effectuées aux frais des opérateurs.

4.2.4. Outil 4 : le dossier d'information Mairie (DIM)

Le dossier d'information mairie (DIM), exigé en application de la charte, est un outil important. Chaque opérateur est appelé à le renseigner, de manière très complète. Ainsi il comprend un descriptif détaillé du projet d'implantation, les informations nécessaires sur les fréquences, les azimuts, une fiche comportant des informations d'ordre sanitaire lorsqu'un établissement scolaire ou hospitalier se trouve à moins de 100 m de l'antenne¹³. Le DIM comporte également des rappels portant sur la réglementation santé, les périmètres de sécurité autour de l'antenne elle-même.

A Tours¹⁴, le DIM doit en outre comprendre, en annexe, l'accord du bailleur, public ou privé.

Le DIM n'est pas consultable sur le site Internet de la ville, mais au service de l'urbanisme.

Dans le cadre de la concertation, la ville a souhaité compléter le DIM par une demande d'estimations de champs électromagnétiques du projet d'antenne. Il s'agit d'estimations de champ extrapolées à trafic maximal. Selon la commune, cet élément fourni avec plus ou moins de bonne volonté par les opérateurs apporte un éclairage très utile à la concertation. La ville souhaite systématiser cette démarche.

4.2.5. Outil 5 : le site Internet de la ville

Le site Internet de la ville comporte un espace, richement doté, dédié aux antennes relais de téléphonie mobile¹⁵. Cet espace dédié comprend :

–une rubrique « dossier public », comprenant notamment la charte précitée conclue entre la ville et les opérateurs et les fiches élaborées par l'État ;

–la carte des installations existantes avec les résultats des mesures effectuées ;

–une rubrique « concertation » faisant état des réunions de concertation menées entre les opérateurs, les associations de consommateurs, de parents d'élèves, certaines associations de défense de l'environnement et les services municipaux ;

–une rubrique « les ondes et vous » informant de l'existence et de la possibilité de faire effectuer¹⁶ à domicile par la ville des mesures de champs électromagnétiques ; à cette fin, une adresse courriel est mise à disposition des tourangeaux.

–des liens avec des sites relevant de l'État.

A noter que la ville communique également par voie d'encarts dans les bulletins municipaux.

4.2.6. Outil 6 : les mesures de champ et les simulations

La ville a fait l'acquisition d'un appareil de mesure de champs électromagnétiques (sonde NARDA NBM 520) pour réaliser des mesures de champ chez les habitants qui en font la demande. Cet appareil est prêté aux communes membres de Tours plus qui en auraient l'utilité.

¹³ Les opérateurs doivent veiller à ce que les faisceaux principaux n'aillent pas dans ces établissements.

¹⁴ Exigence que l'on ne retrouve pas à ce stade de la procédure dans de nombreuses autres villes.

¹⁵ Dans la rubrique « urbanisme »

¹⁶ Il est précisé que cette prestation est réalisée avec une sonde à large bande Narda NBM 520, appareil identique à celui utilisé par les bureaux de contrôle, et que les résultats obtenus sont une indication du niveau de champs électromagnétiques ambiant à un instant

Les mesures de champs réalisées avec cet appareil permettent de déterminer le champ ambiant (en volts/mètre) auquel sont exposés les habitants. En pratique les niveaux observés sont assez bas et largement en dessous des maxima réglementaires.

Dans le cadre de la concertation, pour tout projet, la ville demande systématiquement aux opérateurs des estimations des champs du projet d'antenne alentours, pour déterminer le point le plus exposé autour du site envisagé. En fonction de ce résultat, des analyses plus détaillées sont requises et analysées sur les points dits les plus exposés.

En pratique, selon les opérateurs, la commune ne donne son accord à un projet que si les champs se situent à moins de 2v/m à l'intérieur des habitations. Toujours selon les opérateurs, ce seuil implicite et non inscrit dans la charte constitue un frein pour certains projets, dès lors que peuvent exister des points atypiques en intérieurs d'habitations (aux alentours notamment de 6 v/m large bande).

Fin 2011, le ministère en charge de l'écologie, toujours dans le cadre du COPIC, a doté les villes pilotes d'un dosimètre. Cet appareil rend une analyse spectrale des champs électromagnétiques, par bande de fréquences, et offre ainsi un rapport plus pointu que la sonde à large bande. Cet outil a été utilisé par la ville dès sa réception, et il reste très utilisé.

4.2.7. Outil 7 : le groupe de travail concertation Téléphonie mobile

Dans le cadre de l'application de la Charte, en mars 2010 a lieu une première réunion trimestrielle en présence des opérateurs téléphonie mobile, des bailleurs sociaux, des associations de parents d'élèves, de consommateurs et de protection de l'environnement ainsi que des représentants et élus de communes membres de la communauté d'agglomération Tour(s)Plus. Le groupe de travail autour de la concertation a été alors créé, sous la présidence de l'adjointe au maire en charge de ce dossier.

Le groupe de travail a défini des axes et des propositions de procédures à tester lors de l'instruction des dossiers, en prenant en compte les besoins des opérateurs, les attentes des riverains, les technologies en place et à venir. Les critères retenus ont été les suivants :

•En cas de création de station relais :

- l'évaluation du besoin des opérateurs à moyen ou long terme ;
- l'information des riverains (CVL, réunion publique, présentation d'un dossier clair et pédagogique ...) ;
- la nécessité de réaliser des estimations du champ généré par le projet d'antenne en amont du projet ;
- délais d'étude d'un dossier ;
- intégration dans le paysage urbain ;
- la vérification de l'éloignement d'un projet d'antennes par rapport aux habitations.

•En cas de modifications d'antennes sur des sites déjà exploités : les dossiers sont étudiés selon les critères ci-avant et le groupe est informé. Des mesures avant et après installation sont systématiquement demandées à l'opérateur.

• Dans le cas d'une création de site, l'opérateur présente son dossier aux membres du groupe de concertation qui émet un avis, en principe consultatif, ou une validation¹⁷ ou demande des informations complémentaires¹⁸. Les critères examinés portent sur le niveau d'exposition, l'intégration paysagère, l'esthétique, le lieu d'implantation, les simulations. En pratique un avis réservé de la ville conduit cette dernière à conseiller à l'opérateur concerné de rechercher un nouveau site d'implantation ; un avis favorable est assorti de demandes de mesures avant/après installation¹⁹.

Le groupe de travail ville-opérateurs se réunit une fois par trimestre pour échanges avec les opérateurs, qui informent la ville de leurs besoins, examen des zones de recherche, propositions de sites et préparation des réunions élargies aux associations. Bien que sollicitée, l'agence régionale de santé (ARS) n'y participe pas et ne répond pas aux demandes de la ville.

4.2.8. Outil 8 : la réunion publique d'information

La ville de Tours n'a pas eu la possibilité d'organiser de réunions publiques, en l'absence de dossier d'information abouti. En 2012, deux dossiers d'information ont recueilli l'avis favorable du groupe de concertation et deux réunions publiques sont prévues au cours du premier bimestre 2013.

4.2.9. Outil 9 : l'instance départementale de concertation

Il n'y a pas d'instance départementale de concertation en fonctionnement. La ville de Tours n'y est d'ailleurs pas favorable

4.3. LE BILAN GÉNÉRAL TIRÉ PAR LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE

Bilan de la démarche locale : l'expérimentation de la concertation, enrichissante localement, a favorisé des échanges entre tous les acteurs locaux, et a mis en avant des nécessités spécifiques :

- avoir un dossier d'information très complet (cf., voir liste des pièces dans le bilan charte) et homogène à tous les opérateurs ;
- réaliser une présentation numérique du dossier d'information lève certaines interrogations, permet une lecture aisée du projet par les membres du groupe et par les services municipaux ;
- avoir une estimation des champs du projet d'antenne, définissant le point le plus exposé à plusieurs hauteurs au vu de l'habitat environnant. Elle est un point fort de la concertation car elle présente des données techniques concrètes avec un réel impact pédagogique et a permis d'obtenir l'aval des associations réticentes sur l'aboutissement d'un dossier.

L'expérimentation sur l'information n'a pu aujourd'hui être concrétisée. Cette étape de l'organisation d'une réunion publique sera mise en place prochainement pour expliquer les projets en présence de l'élue, des services municipaux, des associations et de l'opérateur.

Au-delà du caractère esthétique souvent mis en cause, et de l'évolution constante de la

¹⁷ La ville rend son avis et les associations chacune le leur.

¹⁸ Comme lors de la réunion du 2 octobre 2012 sur un dossier présenté par SFR

¹⁹ Mesures COFRAC.

technologie des communications électroniques, le sujet qui sensibilise plus fortement la population est l'impact des ondes sur les personnes.

Fin 2011, le ministère de l'Écologie, toujours dans le cadre du COPIC, a doté les villes pilotes d'un dosimètre qui produit une analyse par spectre des champs électromagnétiques, par bande de fréquences. Cette démarche auprès de la population tend à une plus grande transparence et contribue à la compréhension du phénomène physique des ondes : radio FM, micro-ondes, ampoule basse consommation, téléphone sans fil, wifi.... Force est de constater que la mesure en elle-même et une argumentation claire rassurent les habitants.

Par ailleurs, le cahier d'acteurs et plaquettes d'information associées sont systématiquement distribuées aux riverains, lors des mesures à leur domicile ou sur sollicitation ; ces documents sont très appréciés de la population.

Selon la commune, il semble donc évident que dialogue et pédagogie sont les deux facteurs indispensables à la concertation, tant avec les membres du groupe de concertation qu'avec les riverains. La ville souhaite systématiser ce process de concertation.

En conclusion et au terme de cette expérimentation jugée positive par la commune, il semble important à la ville de Tours de valider une procédure d'instruction d'implantation d'antennes qui pourrait être une référence au niveau national.

Pour cela, il lui paraît nécessaire :

- d'une part, de définir un encadrement législatif pour les dossiers d'information instruits dans les communes ;

- et d'autre part, de préconiser une démarche pour la mise en place de la concertation dans les collectivités locales.

Le cadre législatif devrait définir :

- la nature du dossier d'information déposé en mairie, en détaillant les pièces nécessaires à celui-ci et notamment l'étude de simulation des ondes par azimuth afin de définir le point le plus exposé et ce à plusieurs hauteurs ;

- la nécessité de réaliser des mesures de niveaux de champs électromagnétiques avant et après implantation d'antenne.

Pièces indispensables du dossier d'information :

- Le caractère nouveau ou modificatif du dossier,

- Le lieu d'implantation (coordonnées Lambert II),

- Le plan de situation mentionnant les sites particuliers jugés sensibles,

- Les azimuths d'orientation des antennes et leur tilt,

- Le descriptif technique de l'installation et du type d'antenne,

- La notice descriptive des mesures techniques et architecturales visant à assurer l'insertion de l'installation dans le paysage urbain,

- Le photomontage de l'aspect définitif de l'installation reflétant l'environnement proche (respect des perspectives et des hauteurs du bâti environnant par rapport au projet),

- La fiche technique constructeur de l'antenne,
- Le plan de masse et en élévation à l'échelle du projet,
- La localisation du projet sur fond de vue aérienne,
- L'accord du propriétaire de l'immeuble,
- Le dossier d'estimation des champs du projet d'antenne ;

Selon cette collectivité territoriale, les préconisations devraient porter sur l'organisation de la mise en place de la concertation en reprenant chaque point de l'expérimentation :

- La réunion de concertation,
- La procédure d'instruction (l'encadrement législatif),
- Dossier d'information,
- L'information au public.

La ville de Tours souhaite ainsi poursuivre, avec les acteurs locaux et les opérateurs, cette démarche concertée dont l'environnement administratif serait défini précisément.

Elle estime que les opérateurs ne se voient pas opposer des refus systématiques, les réunions de concertation permettant à cet égard de confronter les différents points de vue et trouver les meilleures solutions pour permettre une bonne couverture et répondre aux inquiétudes de la population.

4.4. LE BILAN DES ASSOCIATIONS LOCALES

Plusieurs associations ont été consultées par votre rapporteur.

Selon le CLCV²⁰, il y a une coopération effective avec les associations, « les élus sont à l'écoute des associations de consommateurs » et les avis défavorables rendus par ces dernières sont en général suivis par la municipalité ; peu de demandes sont acceptées et il n'y a pas beaucoup de nouvelles implantations²¹. Cette association déplore cependant ne pas avoir d'informations ni quant aux montants collectés en contrepartie des implantations d'antennes relais, ni quant à l'affectation de ces revenus.

Selon le représentant local de l'association nationale « Robin des Toits », pour qui la législation actuelle est « laxiste et insuffisante », la ville « va assez loin dans la concertation », ce qui a permis « de mettre en place un rapport de force qui a fait bouger les lignes et a permis d'aller plus loin que la réglementation actuelle ». Le représentant de cette association, très offensif²², estime que les opérations de simulation de champ sont indispensables pour appliquer le principe « ALARA »²³. A son avis, il n'existe aucune étude d'ampleur sur l'impact des antennes et la mise en œuvre de la 4G va s'avérer très « compliquée ».

²⁰ Coordination logement cadre de vie (CLCV).

²¹ Difficultés pour trouver un site dans le quartier de la Chamberrie : il n'y a toujours pas de solution qui ait pu être acceptée ; il en résulte une très mauvaise réception dans ce secteur

²² Il considère comme souhaitable une diminution du seuil à 0,6 v /m, ainsi que l'obligation d'un permis de construire pour les installations d'antennes relais.

²³ Exposer la population au champ le plus faible possible.

Le représentant local de l'association UFC « Que choisir » brosse quant à lui un bilan moins favorable de la procédure, estimant que les réunions de concertation « ne servent pas à grand-chose, sauf à écouter Robin des Toits », que l'implantation des antennes à un endroit ou un autre « importe peu » et ne souhaite en conséquence plus participer aux réunions de concertation.

4.5. LE BILAN GÉNÉRAL TIRÉ PAR LES OPÉRATEURS

Tous les opérateurs ont été individuellement consultés par votre rapporteur. Pour l'ensemble des opérateurs consultés, la procédure d'information et de concertation à Tours se caractérise par sa « lenteur » et la commune « en veut toujours plus ». Pour l'un des opérateurs consultés, en charge de 20 départements de l'ouest de la France, la ville de Tours constitue même « un point noir ». Pour un autre opérateur, le rôle de la ville en devient négatif, car « à vouloir trop écouter, on arrive à une impasse ». Pour un autre, la procédure « se passe mal »²⁴, « les projets n'aboutissent pas » et la situation est « complètement bloquée »²⁵; ainsi des estimations de champs sont demandées alors même qu'elles ne sont pas prévues au stade de la déclaration préalable (DP).

Surtout, de manière générale, les opérateurs constatent qu'il existe de facto à Tours « une réglementation qui ne dit pas son nom », avec un seuil maximum de 2 v/m. Or, une charte a été conclue entre la ville et les opérateurs et aucune valeur maximum n'est exigée dans les lieux de vie tels que les écoles, crèches.

Plusieurs d'entre eux relèvent en outre que la ville de Tours ne donne pas accès à son patrimoine public²⁶. En revanche, il y a bien accès aux sites relevant des bailleurs sociaux.

²⁴ Notamment lors des passages en commission communale de concertation.

²⁵ Ainsi un dossier refusé par la mairie alors même qu'il y a accord du propriétaire privé. Se trouve mis en cause par l'opérateur le seuil implicite des 2 v/m.

²⁶ La ville de Tours, en réponse, fait valoir que « tout ce qui a été possible a déjà été fait... soit dix relais sur des sites municipaux ».

5. L'ÉVALUATION DES OUTILS TESTÉS

5.1. ÉVALUATION D'ENSEMBLE

Après audition des opérateurs, il y a lieu de s'interroger sur le point de savoir si la ville de Tours permet bien effectivement aux opérateurs de respecter pleinement leurs obligations en terme de couverture appropriée de l'ensemble du réseau²⁷.

En tout état de cause, cette commune semble de facto s'engager au-delà de ses compétences actuelles : avec l'application d'un seuil implicite de 2 v/m, elle se substitue de facto à l'État, seul compétent pour réglementer de manière générale l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile, comme l'a formellement rappelé le Conseil d'État.

La ville de Tours, assure en revanche une réelle diffusion de l'information, touchant à l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile, en direction du public, notamment sur son site Internet et sous forme «papier».

Elle assure une concertation très étroite avec les associations, en lien avec les opérateurs de téléphonie mobile, tant en matière de localisation des implantations, de niveaux d'intensité des ondes électromagnétiques émises que d'intégration paysagère.

Elle n'a pas organisé de réunions publiques, mais prévoit de le faire dès 2013, pour les deux dossiers ayant recueilli un avis favorable du groupe de concertation (les dossiers n'ayant pas recueilli un avis favorable se trouvant de facto écartés et rejetés).

La ville, partie prenante et animatrice du groupe de concertation, prend-elle des avis pouvant être assimilés à des décisions individuelles ? Si tel est le cas la question de principe demeure de savoir si une décision publique en matière d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile constitue ou non une décision publique ayant une incidence sur l'environnement.

Dans l'affirmative, il y aurait lieu d'ajuster la législation portant sur les antennes relais de manière à y intégrer l'obligation de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en matière d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile, et ses modalités de mise en œuvre. Il appartiendra au seul Conseil constitutionnel de se prononcer, s'il se trouve saisi de cette question ; le Parlement pourrait toutefois avoir à se prononcer lui-même sur ce point, soit dans le cadre du projet de loi actuellement en cours d'examen²⁸, soit dans le cadre d'une proposition de loi.

5.2. ÉVALUATION DES OUTILS

²⁷ Obligation est faite aux opérateurs d'assurer le service de téléphonie mobile conformément au code des postes et communications électroniques et à leurs licences respectives et notamment :

- assurer la couverture de la population ;
- assurer de manière permanente et continue l'exploitation du réseau et des services de communication électronique
- garantir une qualité et une disponibilité de service satisfaisantes ;
- garantir un accès ininterrompu aux services d'urgence.

Les missions de contrôle du respect des obligations réglementaires et de celles relevant des licences individuelles de chaque opérateur ont été confiées à l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes (ARCEP).

²⁸ Projet de loi visant à garantir l'information et la participation du public aux décisions prises en matière d'environnement, comme prévu par la charte de l'environnement.

5.2.1. Évaluation de l'outil 1 : la Charte

La conclusion d'une charte entre la commune et les opérateurs de téléphonie mobile constitue un outil utile d'encadrement de la nécessaire information et concertation entre collectivité territoriale et opérateurs. Au cas d'espèce, la commune en perçoit l'intérêt, ayant adopté en 2008 une nouvelle charte.

De manière générale, la charte doit, lorsqu'une commune décide d'en élaborer une²⁹, constituer un cadre raisonnable fixant les modalités générales d'implantation des antennes-relais dans la commune. Elle devrait donc prévoir les modalités d'information et de participation du public, le principe et les modalités générales de l'accès au patrimoine municipal et à celui des bailleurs sociaux. Pour autant elle devrait bien entendu éviter de définir des seuils d'intervention autres que ceux définis par l'État³⁰. Elle pourrait se fonder sur un nouveau GROC, dès lors que l'actuel GROC est nécessairement appelé à être actualisé.

De ce fait, à Tours, la charte actuelle paraît devoir être substantiellement révisée.

5.2.2. Évaluation de l'outil 2 : les fiches de l'État

Les fiches techniques, à vocation pédagogique, élaborées par les services de l'État sont unanimement appréciées, tant par les élus que les opérateurs et les citoyens. Elles sont plébiscitées, mais ne sont fréquemment pas disponibles en quantité suffisante lors des réunions publiques, certaines d'entre elles manquant d'ailleurs parfois totalement. On observe en outre que c'est parfois l'opérateur qui apporte des copies de fiches lors des réunions.

Une plus large et plus exhaustive diffusion de ces fiches État s'impose donc.

Il apparaît en outre opportun de mieux faire comprendre la signification et la portée de l'article 5 du décret du 3 mai 2002. Notamment le fait que le champ doit être le plus bas possible dans les établissements particuliers (établissements scolaires, crèches, établissements de soins) qui sont situés à moins de 100 m d'un projet d'antenne, tout en maintenant la qualité du service rendu, n'est pas demandé pour des raisons sanitaires mais pour une meilleure acceptabilité sociale. Ce message devrait être mieux souligné par l'État car la lecture des termes de cet article 5 du décret génère parfois des inquiétudes infondées mais bien réelles. Les opérateurs répondent quant à eux à ces inquiétudes en veillant à ce que les faisceaux principaux des antennes ne soient pas orientés en direction de ces établissements particuliers s'ils sont à moins de 100 de l'antenne³¹.

²⁹ Dans le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

³⁰ Les seuils doivent rester uniquement ceux fixés par l'État (actuellement ceux fixés par le décret n°2002-775 du 3 mai 2002 : 41 v / m ; 61 v / m , ... selon les bandes de fréquences) ; cf. sur ce point le rappel très net du Conseil d'État, en son arrêt d'Assemblée 26 octobre 2011, commune de St-Denis, N°326492 ; commune de Penne-Mirabeau, N°329904 ; SFR, N° 341767 - 341768) : « considérant que le législateur a confié aux seules autorités qu'il a désignées, c'est-à-dire le ministre chargé des communications électroniques , à l' ARCEP et à l' ANFR, le soin de déterminer de manière complète, les modalités d'implantation des stations radioélectriques sur l'ensemble du territoire ainsi que les mesures de protection du public contre les effets des ondes qu'elles émettent ; que les pouvoirs de police spéciale ainsi attribués aux autorités nationales qui reposent sur un niveau d'expertise et peuvent être assortis de garanties indisponibles au niveau local, sont confiées à chacune de ces autorités, notamment pour veiller, dans le cadre de leurs compétences respectives, à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques et à la protection de la santé publique ; que dans ces conditions, si le législateur a prévu par ailleurs que le maire serait informé à sa demande de l'état des installations radioélectriques sur le territoire de la commune et si les articles L 2212-1 et L 2212-2 du code général des collectivités territoriales habilite le maire à prendre des mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté et à la salubrité publique, celui-ci ne saurait sans porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale conférés aux autorités de l' État, adopter sur le territoire une réglementation portant sur l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile et destinée à protéger le public contre les effets des ondes émises par ces antennes », d'où s'en déduit une compétence exclusive des autorités de l'État pour réglementer l'implantation des antennes relais sur le territoire.

³¹ Cette pédagogie autour de l'article 5 du décret de 2002 a fait par ailleurs l'objet de mentions et de développements dans certaines chartes récentes

1. Recommandation : Compléter et diffuser plus largement et systématiquement les fiches techniques et pédagogiques réalisées par les services de l'État

5.2.3. Évaluation de l'outil 3 : le cahier d'acteurs

Le cahiers d'acteur est un outil apprécié au moins de la ville de Tours.

5.2.4. Évaluation de l'outil 4 : le dossier d'informations Mairie (DIM)

Le dossier d'informations en mairie (DIM) est un outil essentiel dans la procédure d'information/concertation en matière d'implantation d'antennes-relais. Son dépôt constitue pour les opérateurs une étape incontournable en vue de l'obtention d'une autorisation.

Le DIM peut sans inconvénient rester de l'ordre de la relation contractuelle entre ville et opérateur, en lien avec le guide des relations entre opérateurs et mairies³² et les chartes conclues entre collectivités territoriales et mairies : votre rapporteur ne voit pas de motifs sérieux de lui conférer un caractère réglementaire.

Il importe en revanche que chaque commune veille à en fixer le contenu, notamment grâce aux outils que sont les chartes passées avec les opérateurs, afin de se soustraire à la tentation de rajouter, chemin faisant, de nouveaux éléments de dossier, de nature à rallonger à l'excès les délais de la procédure.

Il serait notamment utile de compléter le DIM d'une courte synthèse, à contenu non technique, précisant les motifs ayant conduit l'opérateur à déposer une demande, ainsi, en annexes, que d'ajouter certaines fiches, unanimement reconnues comme étant de grande qualité, élaborées par l'État (MEDDE) : fiches antennes, questions/réponses et obligations des opérateurs.

Les délais entre DIM et déclaration préalable (DP)³³ peuvent être très variables et durer à l'excès dans certaines communes, selon plusieurs opérateurs. A Tours, ce délai est d'environ deux mois, selon la charte, ce qui représente un délai raisonnable.

Compte tenu des obligations en terme de couverture des réseaux, que l'État impose aux opérateurs, il serait fondé que l'État fixe un délai maximal de traitement des DIM par les mairies, de manière à éviter les dérives possibles. Un délai de deux mois serait concevable, au terme duquel le silence de l'administration communale vaudrait acceptation. La décision prise au nom du maire devrait enfin être obligatoirement motivée, de manière à assurer la transparence nécessaire, éviter que des décisions communales ne soient prises sous l'empire de jurisprudences locales tacites³⁴ illégales et permettre d'éventuels recours légaux.

2. Recommandation : Mieux encadrer la phase entre le «dépôt du dossier d'information déposé en mairie (DIM) par tout opérateur demandeur d'une nouvelle implantation d'antenne relais de téléphonie mobile et la déclaration préalable (DP) au sens du code de l'urbanisme, notamment : - en précisant la nature des pièces et informations à fournir obligatoirement, - en instituant un délai maximal de réponse à la demande de l'opérateur, formalisée par le dépôt du DIM, au terme duquel le silence de l'administration vaudrait acceptation, - en rendant obligatoire la motivation de l'avis ou, si la législation devait évoluer en ce sens, de la décision d'acceptation ou de refus du maire de la commune.

³² Guide des relations entre opérateurs et mairies (GROC), élaboré sous l'égide de l'association des maires de France (AMF).

³³ Au sens du code de l'urbanisme (article R. 421-9).

³⁴ Tel semble être le cas de Tours.

5.2.5. Évaluation de l'outil 5 : le site Internet de la Ville

Le site Internet constitue un outil d'information et de communication de premier intérêt pour les communes. Un portail dédié à la téléphonie mobile est donc particulièrement bienvenu. Il peut utilement comprendre la mise en ligne de la charte, d'informations générales sur la téléphonie mobile. Les fiches de l'État peuvent également y trouver utilement leur place, ainsi que le DIM.

La ville de Tours dispose d'un site Internet fourni, comprenant ces différentes informations. Elle n'a cependant pas mis le DIM sur son site Internet, ce qui est dommageable en terme de transparence de la procédure et des informations.

Un recueil d'avis installé sur ce site pourrait venir en outre élargir le dispositif, constituant alors, ce faisant, le cadre d'une concertation allant au-delà de la fonction d'information actuellement remplie.

5.2.6. Évaluation de l'outil 6 : la réunion communale de concertation

La réunion communale de concertation constitue un outil majeur d'échanges d'informations, de dialogue, de concertation réelle entre élus et services de la ville d'une part, opérateurs de l'autre. Elle autorise le nécessaire dialogue, qui doit s'instaurer préalablement aux dépôts des dossiers de demande d'implantations nouvelles. Pour les associations, un véritable travail de collaboration ville/associations s'effectue, notamment dans le cadre de ces réunions communales de concertation, en lien avec les opérateurs.

La participation de représentants de l'État (ARS, et ARCEP, ANFR en tant que de besoin), dûment formés sur ces thématiques, apparaît indispensable dans ces commissions de concertation dès lors qu'inévitablement se posent des questionnements sur des sujets liés à la santé. A Tours, la présence de l'ARS fait défaut, lors des réunions communales de concertation. Cette absence aboutit à ce que les informations touchant à la santé, en lien avec l'implantation d'antennes relais, très demandées, ne sont pas véhiculées par ceux qui ont la pleine légitimité pour le faire.

Toutefois, on peut aussi légitimement considérer que le dire de l'État, exprimé au niveau central- est suffisamment explicite pour faire l'économie de l'intervention des ARS lors des réunions locales. Celles-ci s'avèrent en effet très sollicitées et ne paraissent pas en mesure de répondre aux demandes exprimées dans le cadre des procédures liées à l'implantation d'antennes-relais.

3. Recommandation : s'efforcer à ce que l'État (ARS) participe, pour autant que cela soit possible, aux réunions communales de concertation du public à l'élaboration des avis d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile par la mairie. A défaut, s'assurer que le dire de l'État se trouve porté à connaissance du public, notamment par les fiches élaborées par ses services.

5.2.7. Évaluation de l'outil 7 : les mesures de champ

Les mesures de champs instantanées, réalisées par des laboratoires COFRAC, constituent un excellent outil, au demeurant incontesté, qui permet d'objectiver les débats et de circonscrire les controverses. Ces mesures constituent d'excellents outils, surtout lorsque les collectivités font des mesures de champ elles mêmes avec une sonde large bande. Ces initiatives sont en général considérées comme de manière très favorable par la population, notamment en raison du positionnement de neutralité de la mairie. Ces mesures permettent en outre, au moment de la mesure, des échanges de connaissances sur le sujet des ondes

avec les riverains chez qui les mesures sont effectuées.

La ville de Tours utilise très largement cet outil.

Un nouveau protocole de mesure (V3) assorti de différents cas de mesures a été tout récemment introduit par voie de décret : compte tenu de son caractère très technique, une action pédagogique (État) serait nécessaire pour aider les collectivités qui ont à présent à choisir dans ce protocole parmi différents cas de mesures.

4. Recommandation : encourager les mesures de champ réalisées par les communes ou des laboratoires COFRAC avant la tenue de toute réunion publique ainsi que la diffusion publique des données collectées.

5.2.8. Évaluation de l'outil 8 : la réunion publique d'information

La ville de Tours n'a pas organisé de réunions publiques d'information sur les projets d'installation d'antennes relais, durant la période d'observations.

Ne faudrait-il pas d'ailleurs aller plus loin ? Y a-t-il une exigence constitutionnelle de participation du public à l'élaboration des décisions à prendre en une matière qui touche à l'environnement, notamment électromagnétique et paysager, en lien avec des questions fortes de santé des riverains d'antennes relais ? Votre rapporteur souligne ainsi, sur la base des récentes décisions précitées du Conseil constitutionnel³⁵, que la question se pose de savoir si la législation française en matière d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile ne devrait pas être revue afin de prendre dûment en compte une obligation en la matière, cette dernière s'imposant aux décideurs publics, tant pour les actes de portée réglementaire qu'ils prennent qu'en vue des décisions individuelles prises en conséquence par les autorités communales compétentes. Une telle réforme, s'il s'avérait qu'elle s'impose effectivement au regard de la jurisprudence constitutionnelle, risquerait certes de se heurter à l'opposition de certains élus locaux comme des opérateurs, et d'alourdir les procédures. Elle n'en serait pas moins incontournable.

Autre point focal : la participation de représentants de l'État (ARS, et ARCEP, ANFR en tant que de besoin), apparaît plus encore indispensable dans les réunions publiques que dans les réunions de concertation, dès lors qu'inévitablement se posent, de la part de citoyens n'ayant généralement pas toutes les connaissances en la matière, des questionnements sur des sujets touchant à la santé en lien avec un environnement d'antennes relais. Cette absence aboutit à ce que les informations touchant à la santé, en lien avec l'implantation d'antennes relais, très demandées, ne sont pas véhiculées par ceux qui ont la pleine légitimité pour porter le dire de l'État. Il serait évidemment très souhaitable qu'il puisse être remédié à cette situation de carence, pour autant que cela soit possible.

5. Recommandation : Organiser systématiquement des réunions publiques préalablement à toute décision ou avis définitif d'implantation d'antennes-relais. Faire de ces réunions publiques de véritables réunions publiques valant participation du public aux décisions publiques relatives à l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile.

6. Recommandation : Veiller à ce que la réunion publique permettant la participation du public à la décision publique relative à l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile se tienne, en présence d'un représentant de l'État, préalablement à la décision d'autorisation ou de refus, elle aussi obligatoirement motivée, à prendre par le maire. A

³⁵ Décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012 relative aux décisions de délivrance d'autorisation de destruction d'espèces protégées dans certaines circonstances ; Décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012.

défaut, systématiser la communication sur le dire de l'État, notamment par distribution des fiches élaborées par les services de l'État. défaut, systématiser la communication sur le dire de l'État, notamment par distribution des fiches élaborées par les services de l'État

5.2.9. Évaluation de l'outil 9 : l'instance de concertation départementale (ICD)

Il n'y a pas d'instance de concertation départementale (ICD) dans le département de l'Indre-et-Loire. La ville de Tours n'en souhaite d'ailleurs pas. L'intérêt d'une telle instance peut pourtant être double :

- représenter une instance d'appel et de médiation pour des décisions et des pratiques locales qui viendraient à poser des difficultés majeures, (impossibilité de fait pour les opérateurs de bénéficier de nouvelles implantations³⁶, concertations bloquées, etc.) ;
- mettre plus aisément l'État dans la boucle (préfecture, ARS, ANFR).

Toutefois, si les garanties procédurales se trouvent à l'avenir nettement renforcées au niveau communal (cf. recommandations 1 à 6 ci-dessus), une telle instance d'appel au niveau départemental s'impose avec moins d'acuité. Il s'agit en effet de veiller aussi à ne pas alourdir excessivement des procédures déjà appelées à être lourdes, tant pour les opérateurs que pour les collectivités territoriales.

³⁶ Situation rencontrée dans une autre ville entrant dans le champ de l'expérimentation «concertation».

CONCLUSION

La ville de Tours paraît aller au-delà de ses compétences sur un point : avec l'application d'un seuil implicite de 2 v/m, elle se substitue de facto à l'État, seul compétent pour réglementer de manière générale l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile, comme l'a formellement rappelé le Conseil d'État. Or la charte conclue entre la ville et les opérateurs ne comporte pas une telle disposition.

Les réunions de concertation régulières qui ont lieu entre la commune et les opérateurs de téléphonie mobile sont évidemment indispensables ; que la ville de Tours les aient étendues aux associations concernées constitue un « plus » en terme de concertation, bien que cela implique un risque de surenchère de la part de certaines associations.

Les réunions publiques, certes, à ce stade, n'ont pas été pas tenues avec les riverains de chaque projet, mais sont programmées pour 2013, deux dossiers d'information ayant recueilli l'avis favorable du groupe de concertation : celles-ci ont une vocation d'information irremplaçable, que même un site Internet de qualité ne peut remplacer.

En droit, ces réunions publiques devraient, selon votre rapporteur, revêtir une dimension participative, dès lors qu'il serait juridiquement confirmé que les projets visés ont une incidence directe et significative sur l'environnement et le cadre de vie des citoyens concernés.

Guy BARREY



Inspecteur général de l'Administration
du Développement Durable

Annexes


 MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

Direction Générale de la Prévention des Risques

 Paris, le **17 MARS 2010**

Le directeur

Le Directeur Général de la Prévention des Risques

à

 Monsieur Claude Martinand
 Vice-Président du Conseil général
 de l'Environnement et du Développement durable

Dans le cadre des travaux opérationnels faisant suite à la table ronde « radiofréquences, santé, environnement », à l'occasion du COMOP chargé de l'organisation des expérimentations de réduction de l'exposition aux radiofréquences, et de l'expérimentation de nouvelles formes de concertation, le CGEDD a bien voulu apporter son concours à la réflexion que la DGPR a lancée en interne au ministère, et je l'en remercie.

Ces expérimentations débiteront prochainement, et se pose la question de l'évaluation de la concertation menée dans ces deux cas. Je souhaiterais, en accord avec le Président du COMOP, le député François Brottes, confier au CGEDD la tâche d'évaluer ces 29 expérimentations (→ la liste annexée répertorie les 29 sites).

Ces évaluations devront être réalisées à partir d'un cadre commun et d'une grille d'analyse dont les principes seront approuvés par le COMOP. En première approche, l'analyse tiendra compte des éléments suivants :

- Evaluation de la qualité de la documentation remise aux administrés, des moyens multimédia (Internet) mis en oeuvre
- Evaluation de la qualité et des résultats des réunions publiques ou restreintes organisées par la commune ou les services déconcentrés de l'Etat. Leur nombre ne devrait guère excéder 5 à 10 par site d'expérimentation.
- Prise en compte des bilans éventuels effectués par les parties prenantes administratives, notamment services de la commune ou de l'EPCI, services déconcentrés de l'Etat, commissaire enquêteur éventuel, ainsi que les organismes intervenant : ANFR, CSTB, INERIS, CETE Lyon.

Les rapporteurs pourront donner leur appréciation personnelle sur ces concertations, à la lumière de leur expérimentation, et toute autre observation connexe qui leur semblerait utile.

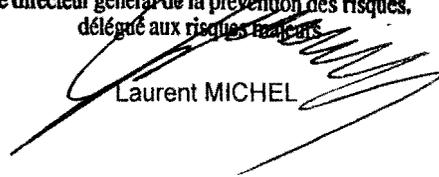
Chaque site d'expérimentation devra faire l'objet de son propre rapport. En ce qui concerne les 17 sites concernés par la réduction de l'exposition, les rapports ne devront pas aborder les aspects techniques, puisque l'évaluation de ceux-ci sera prévue par le groupe technique sous l'égide de l'ANFR. En revanche, des réunions publiques de concertation visant à partager la démarche et les résultats seront organisées dans ces communes. C'est sur l'évaluation de cette concertation que portera le rapport du CGEDD dans ces communes.

A l'issue de la remise de ces rapports, une synthèse sera réalisée, à destination du COMOP, qui essayera de mettre en évidence les points forts et faibles de ces expérimentations.

Les dates des expérimentations seront fixées, pour chaque site, par les communes ou communautés pilotes en consultant la préfecture et le COMOP. La préfecture et la DGPR informeront le CGEDD des dates retenues. Le rapport du CGEDD, pour un site donné, devra être remis au plus tard un mois après la fin de l'expérimentation sur ce site. A titre indicatif, il est pour le moment prévu que ces expérimentations s'arrêtent à la fin septembre.

Je me charge de tenir les communes, les représentants de l'Etat et de façon générale les membres du comité opérationnel informés de la mission qui vous est confiée.

**Pour le ministre et par délégation,
le directeur général de la prévention des risques,
délégué aux risques majeurs**


Laurent MICHEL

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
DENIS		Association Robin des Toits		27/03/12 05/07/12 02/10/12 16/11/12
FOURRIER		Association CLCV		27/03/12 05/07/12 02/10/12 16/11/12
PAUL		Association UFC Que choisir		27/03/12 05/07/12 02/10/12 16/11/12
MAUPUY CHATAIN SOTTEJEAU VIDAL DHILLIT		Ville de Tours	Adjointe au maire Direction des Systèmes d'Information Direction des Systèmes d'Information Cabinet du maire	27/03/12 05/07/12 02/10/12
GABAY	Catherine	Opérateur Free	Directrice aux affaires réglementaires et institutionnelles	05/07/12
ALARCON		Opérateur Orange		02/10/12
GUERAUD	Jacqueline	Opérateur Orange	Expert environnement et juridique Unité pilotage Réseau Ouest	14/11/12
REGNAULT	Janine	Opérateur SFR		05/07/12 16/11/12
BONAMY	Tristan	Opérateur Bouygues Télécom		27/03/12 05/07/12 20/11/12

3. Liste des outils de concertation établie par le GT « Concertation »

DROIT APPLICABLE : PRINCIPALES DISPOSITIONS ET JURISPRUDENCES

A . Des conventions internationales

–**Convention d’Aarhus** sur l’accès à l’information, la participation du public au processus décisionnel et l’accès à la justice en matière d’environnement, ratifiée par la France en 2002, visant notamment les rayonnements ;

–Convention européenne du paysage signée à Florence en 2000, entrée en vigueur en 2004, qui constitue le premier traité international exclusivement consacré à la protection, la gestion et l’aménagement des paysages ;

B . Le droit de l’Union européenne

Recommandation 99/519 du Conseil de l’Union européenne du 12 juillet 1999.

C . Des dispositions à valeur constitutionnelle

Charte de l’environnement, notamment en ses articles 1er et 7 disposant que «**Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d’accéder aux informations relatives à l’environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l’élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement**» ;

D . Des dispositions à valeur législative, notamment :

–**Code général des collectivités territoriales**, notamment en ses articles **L. 2141-1, L. 2143-1 et L. 2143-2 relatifs à l’information et la participation des habitants, L. 2212-2 relatif aux pouvoirs généraux de police municipale** ;

–**Code de l’environnement** notamment en ses dispositions relatives à l’information et la participation du public à l’élaboration des projets d’aménagement ou d’équipement ayant une incidence importante sur l’environnement ou l’aménagement du territoire, notamment les articles **L. 120-2, L. 124-2** visant notamment les rayonnements ;

–**Code des postes et des communications électroniques**, en ses articles **L. 32, L. 34-9-1, L. 34-9-2, L. 42, L. 42-1 et L. 43** organisant une police spéciale des communications électronique confiée à l’État ;

–**Code de l’urbanisme**, en ses dispositions relatives aux déclarations préalables ;

–**Code de la santé publique**, notamment en ses articles **L. 1311-1** visant notamment la salubrité des habitations, des agglomérations et de tous milieux de vie, **L. 1313-1** relatif à l’agence nationale de la sécurité sanitaires des aliments, de l’environnement et du travail, **L. 1333-21** relatif aux rayonnements non ionisants ;

E . Des dispositions de portée réglementaire, notamment :

Décret n° 2002-775 du 3 mai 2002 relatif aux valeurs limites d’exposition du public aux champs électromagnétiques, transposant les valeurs limites d’exposition aux champs électromagnétiques de l’OMS reprises par la commission européenne dans la recommandation 99/519 du 12 juillet 1999³⁷.

³⁷ Cf également la circulaire du 16 octobre 2001 relative à l’implantation des antennes relais de téléphonie mobile, qui précise les règles de sécurité applicables à ces installations vis-à-vis des ondes électromagnétiques et renforce le volet sanitaire applicable en étendant le domaine d’intervention des instances de concertation départementales, créées par la circulaire du 31 juillet 1998

L'article 2 de ce décret dispose que : «Les personnes mentionnées à l'article 1er veillent à ce que le niveau d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements des réseaux de télécommunications et par les installations radioélectriques qu'ils exploitent soit inférieur aux valeurs limites fixées au 2.1 de l'annexe au présent décret.

Ces valeurs sont réputées respectées lorsque le niveau des champs électromagnétiques émis par les équipements et installations radioélectriques concernés est inférieur aux niveaux de référence indiqués au 2.2 de cette même annexe».

L'article 5 de ce décret précise que : «Les personnes mentionnées à l'article 1er communiquent aux administrations ou autorités affectataires des fréquences concernées, à leur demande, **un dossier contenant soit une déclaration selon laquelle l'équipement ou l'installation est conforme aux normes ou spécifications mentionnées à l'article 4, soit les documents justifiant du respect des valeurs limites d'exposition ou, le cas échéant, des niveaux de référence.** Cette justification peut notamment être apportée en utilisant, dans les limites de son champ d'application, un **protocole de mesure in situ du niveau d'exposition du public aux champs électromagnétiques**, dont les références sont publiées au Journal officiel des Communautés européennes ou au Journal officiel de la République française.

Le dossier mentionné à l'alinéa précédent précise également les **actions engagées pour assurer qu'au sein des établissements scolaires, crèches ou établissements de soins qui sont situés dans un rayon de cent mètres de l'équipement ou de l'installation, l'exposition du public au champ électromagnétique émis par l'équipement ou l'installation est aussi faible que possible tout en préservant la qualité du service rendu.**

Le dossier mentionné au premier alinéa est communiqué à l'Agence nationale des fréquences³⁸, à sa demande, lorsqu'elle procède à des contrôles en application du 10° de l'article R. 52-2-1 du code des postes et télécommunications, par les administrations ou autorités affectataires des fréquences concernées ou, si celles-ci en sont d'accord, directement par les personnes mentionnées à l'article 1er. L'agence informe les administrations ou autorités affectataires des fréquences concernées des résultats de ces contrôles».

décret n° 2006-61 du 18 janvier 2006, qui définit deux catégories complémentaires d'obligations que les laboratoires doivent respecter pour être autorisés à effectuer des mesures de champs électromagnétiques *in situ* :

- des obligations de compétence technique qui se traduisent par le besoin d'être accrédités, en tant que laboratoires d'essais pour les mesures correspondantes, par le Comité Français d'Accréditation (COFRAC) ou un organisme d'accréditation ayant signé l'accord de reconnaissance multilatéral européen ;

- des obligations de nature déontologique destinées à garantir notamment l'indépendance des laboratoires concernés vis-à-vis des autres acteurs économiques.

décret n° 2006-268 du 7 mars 2006 prévoyant notamment que l'opérateur de téléphonie mobile fait en sorte, dans la mesure du possible et sous réserve de faisabilité technique, de partager les sites radioélectriques avec les autres utilisateurs de ces sites.

Deux arrêtés du 4 août 2006 précisant :

³⁸ L'ANFR est chargée de veiller au respect de cette réglementation. Dans ce cadre elle délivre une autorisation pour tout projet d'installation d'un site radio électrique dans le cadre de la procédure de la commission des sites et servitudes radioélectrique (COMSIS) ; ainsi une antenne ne peut émettre sans cette autorisation.

•les modalités de réalisation de mesures de champs électromagnétiques au titre de l'article L.1333-21 du code de la santé publique qui élargit aux préfets le pouvoir de contrôler le respect des valeurs-limites d'expositions,

•les modalités de transmission au maire du dossier établissant l'état des lieux des installations radioélectriques exploitées sur le territoire de la commune au titre de l'article L.96-1 du code des postes et des communications électroniques. Enfin, la charte nationale de recommandations environnementales signée par l'État et les trois opérateurs, le 12 juillet 1999, complète ce dispositif.

F . Les jurisprudences constitutionnelle, administrative et judiciaire

Le droit positif applicable apparaît ainsi à la fois éclaté entre diverses sources et dense, ce qui a nécessité pour les juridictions françaises, y compris la plus haute d'entre elles, d'interpréter et de préciser la portée de certaines de ses dispositions.

•Jurisprudence constitutionnelle : Décision n° 2012-269 QPC³⁹ du 27 juillet 2012 relative aux décisions de délivrance d'autorisation de destruction d'espèces protégées dans certaines circonstances

- Rappelant que «l'article 7 de la Charte de l'environnement dispose : «Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement» ; que ces dispositions figurent au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit ; qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions» ;

- Considérant que les dispositions de l'article L. 411-1 du code de l'environnement interdisent toute atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et toute destruction, altération ou dégradation de leur milieu, lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou les nécessités de la préservation du patrimoine biologique justifient leur conservation ; que les dérogations à ces interdictions, notamment dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels, pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries et aux eaux, ainsi que dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement, constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement

- Considérant que les dispositions contestées du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement renvoient à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les conditions dans lesquelles sont délivrées des dérogations aux interdictions précédemment mentionnées ; que, **s'il est loisible au législateur de définir des modalités de mise en œuvre du principe de participation qui diffèrent selon qu'elles s'appliquent aux actes réglementaires ou aux autres décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; que, par suite, en adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ; que, dès lors, les dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement sont contraires à la Constitution» ;**

³⁹ Question prioritaire de constitutionnalité posée par les associations « Union Départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement », « Amoureux du Levant Naturiste » et « G. Cooper-Jardiniers de la mer », relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

Décision n° 2012-270 QPC⁴⁰ du 27 juillet 2012 :

«Considérant que l'article L. 211-3 du code de l'environnement prévoit qu'en complément des règles générales de préservation de la qualité et de répartition des eaux superficielles, souterraines et des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales déterminées par décret en Conseil d'État, des prescriptions nationales ou particulières à certaines parties du territoire sont fixées par décret en Conseil d'État afin d'assurer la protection des principes de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau mentionnés à l'article L. 211-1 du même code ; que les dispositions contestées du 5° du II de l'article L. 211-3 permettent à l'autorité réglementaire de déterminer en particulier les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut délimiter des zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement, ainsi que des zones d'érosion et y établir un programme d'actions à cette fin ; que, par suite, les décisions administratives délimitant ces zones et y établissant un programme d'actions constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement»

«Considérant, d'autre part, que **ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; que, par suite, en adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement doit être déclaré contraire à la Constitution»**

–**administrative**, notamment la décision du Conseil d'État relevant que seules les autorités de l'État désignées par la loi sont compétentes pour réglementer de manière générale l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile, précisant ce faisant qu'un maire ne saurait réglementer par arrêté l'implantation des antennes-relais sur le territoire de sa commune sur la base de ses pouvoirs de police générale et qu'ainsi le principe de précaution ne permet pas à une autorité publique d'excéder son champ de compétence⁴¹ ;

–**Jurisprudence judiciaire** («une potentialité de risque existe, même si ce risque n'a pas encore pu être mesuré»⁴² ; «l'incertitude sur l'innocuité d'une exposition aux ondes émises par les antennes-relais demeure et peut être qualifiée de sérieuse et raisonnable. La société Bouygues n'a pas mis en œuvre dans le cadre de cette implantation les mesures spécifiques ou effectives qu'elle est capable techniquement de mettre en œuvre ainsi que l'établit la signature de chartes entre certaines communes et les opérateurs de téléphonie mobile qui fixent des normes d'émission bien en deçà des normes actuellement en vigueur»⁴³).

⁴⁰ Question prioritaire de constitutionnalité posée par la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

⁴¹ Conseil d'Etat, Assemblée, 26 octobre 2011, Saint-Denis, Pennes-Mirabeau et Bordeaux, n°326492, 329904, 341767 et 341768.

⁴² Paris, 7 avril 2005, SARL Pierre Valorisation Développement, req. n° 0412160

⁴³ Versailles, 4 février 2009, SA Bouygues Telecom, req. n° 08-08775.

4. Glossaire des acronymes

Acronyme	Signification
AFSSET	Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail
ANFR	Agence nationale des fréquences
ARCEP	Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes
ARS	Agence régionale de santé
COFRAC	Comité français d'accréditation
DIM	Dossier d' information Mairie
DP	Déclaration préalable d'urbanisation (déposée en mairie)
GROC	Guide des relations entre opérateurs et communes
ICD	Instance de concertation départementale

5. Récapitulation des recommandations

- 1.Recommandation : : Compléter et diffuser plus largement et systématiquement les fiches techniques et pédagogiques réalisées par les services de l'État20
- 2.Recommandation : Mieux encadrer la phase entre le «dépôt du dossier d'information déposé en mairie (DIM) par tout opérateur demandeur d'une nouvelle implantation d'antenne relais de téléphonie mobile et la déclaration préalable (DP) au sens du code de l'urbanisme, notamment : - en précisant la nature des pièces et informations à fournir obligatoirement, - en instituant un délai maximal de réponse à la demande de l'opérateur, formalisée par le dépôt du DIM, au terme duquel le silence de l'administration vaudrait acceptation, - en rendant obligatoire la motivation de l'avis ou de la décision d'acceptation ou de refus du maire de la commune.....20
- 3.Recommandation : s'efforcer à ce que l'État (ARS) participe aux réunions communales de concertation du public à l'élaboration des décisions d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile pour autant que cela soit possible. A défaut, s'assurer que le dire de l'État se trouve porté à connaissance du public, notamment par les fiches élaborées par ses services.....21
- 4.Recommandation : encourager les mesures de champ réalisées par les communes ou des laboratoires COFRAC avant la tenue de toute réunion publique ainsi que la diffusion publique des données collectées.....22
- 5.Recommandation : Organiser systématiquement des réunions publiques préalablement à toute décision ou avis définitif d'implantation d'antennes-relais. Faire de ces réunions publiques de véritables réunions publiques valant participation du public aux décisions publiques relatives à l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile.....22
- 6.Recommandation : Veiller à ce que la réunion publique permettant la participation du public à la décision publique relative à l'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile se tienne, en présence d'un représentant de l'État, préalablement à la décision d'autorisation du refus, elle aussi obligatoirement motivée, à prendre par le maire. A défaut, systématiser la communication sur le dire de l'État, notamment par distribution des fiches élaborées par les services de l'État. défaut, systématiser la communication sur le dire de l'État, notamment par distribution des fiches élaborées par les services de l'État22

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

