

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Conseil d'État
2ème - 7ème chambres réunies
7 mars 2018

N° 399727

Mme Sophie-Caroline de Margerie, rapporteur
M. Xavier Domino, rapporteur public

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 12 mai 2016 et 16 mai 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Robin des toits demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision de refus née du silence gardé par le Premier ministre sur sa demande du 24 novembre 2015 tendant à l'abrogation de l'article 2 et des points 1.2 et 2 de l'annexe du décret n° 2002-775 du 3 mai 2002 pris en application du 12° de l'article L. 32 du code des postes et des télécommunications et relatif aux valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication ou par les installations radioélectriques et à la fixation de nouvelles valeurs limites ;

2°) d'enjoindre à l'Etat d'abroger l'article 2 et les points 1.2 et 2 de l'annexe du décret n° 2002-775 du 3 mai 2002 et de fixer de nouvelles valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques dans le respect du principe de précaution dans un délai de deux mois à compter de la décision à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 7 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution et notamment son Préambule et la Charte de l'environnement ;
- la recommandation n° 1999/519/CE du 12 juillet 1999 du Conseil de l'Union européenne ;
- le code des postes et des communications électroniques ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001 ;
- l'ordonnance n° 2001-670 du 25 juillet 2001 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Sophie-Caroline de Margerie, conseiller d'Etat,

- les conclusions de M. Xavier Domino, rapporteur public,

1. Considérant qu'aux termes du 12° ajouté à l'article L. 32 du code des postes et télécommunications par l'article 20 de l'ordonnance du 25 juillet 2001 portant adaptation au droit communautaire du code de la propriété intellectuelle et du code des postes et télécommunications, laquelle a été prise en application de la loi du 3 janvier 2001 portant habilitation du gouvernement à transposer par ordonnances des directives communautaires : " Un décret définit les valeurs limites que ne doivent pas dépasser les champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication ou par les installations mentionnées à l'article L. 33-3, lorsque le public y est exposé " ; qu'en application de ces dispositions, le Premier ministre a pris, le 3 mai 2002, un décret relatif aux valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication ou par les installations radioélectriques ; que les valeurs limites fixées par ce décret sont identiques à celles fixées par la recommandation du Conseil de l'Union européenne en date du 12 juillet 1999 relative à l'exposition du public aux champs électromagnétiques préconisant des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques, lesquelles ont été calculées en appliquant un coefficient de sécurité aux valeurs auxquelles se produit un effet thermique sur les tissus humains ; que l'association requérante demande l'annulation pour excès de pouvoir de la décision de refus implicite née du silence gardé par le Premier ministre sur sa demande du 24 novembre 2015 tendant à la modification des dispositions de ce décret par la diminution des valeurs limites d'exposition du public en matière de téléphonie mobile ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la Charte de l'environnement : " Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé " ; qu'aux termes de son article 5 : " Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage " ; qu'aux termes du 1° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, la protection et la gestion des espaces, ressources et milieux naturels s'inspirent notamment du " principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable " ; que l'association requérante soutient que le Premier ministre a méconnu la portée de ces dispositions en n'abaissant pas les valeurs limites, fixées par le décret, d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements de téléphonie mobile ;

3. Considérant que, s'agissant de la fixation des valeurs limites d'exposition du public aux

champs électromagnétiques émis par les équipements de téléphonie mobile, l'autorité compétente de l'Etat doit rechercher s'il existe des éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé, qui justifierait, en dépit des incertitudes subsistant quant à sa réalité et à sa portée en l'état des connaissances scientifiques, la réévaluation de ces valeurs par application du principe de précaution ; que, pour remplir cette obligation, il lui incombe de veiller à ce que des procédures d'évaluation du risque identifié soient mises en oeuvre par les autorités publiques ou sous leur contrôle et de vérifier que, eu égard, d'une part, à la plausibilité et à la gravité du risque, d'autre part, à l'intérêt de l'opération, les mesures de précaution dont l'opération est assortie afin d'éviter la réalisation du dommage ne sont ni insuffisantes, ni excessives ; qu'il appartient au juge, au vu de l'argumentation dont il est saisi, de vérifier que l'application du principe de précaution est justifiée, puis de s'assurer de la réalité des procédures d'évaluation du risque mises en oeuvre et de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans le choix des mesures de précaution ;

4. Considérant que, dans un objectif de protection de la santé publique, le législateur a confié à l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail une mission de veille et de vigilance en matière de radiofréquences qui comporte notamment l'évaluation périodique des risques potentiels d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé ; que le législateur a chargé l'Agence nationale des fréquences de veiller au respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques définies par le décret attaqué, notamment en diligentant des vérifications sur place ;

5. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que si de nombreuses recherches scientifiques, dont plusieurs études internationales, ont été consacrées aux risques des effets non thermiques des ondes radioélectriques et si des instances scientifiques se sont périodiquement réunies sur ce sujet, les conclusions de leurs travaux n'ont pas mis en évidence d'effet athermique de ces ondes sur l'homme entraînant des conséquences sanitaires délétères ; qu'en l'absence de mise en évidence de tels effets, le Conseil de l'Union européenne n'a pas révisé sa recommandation du 12 juillet 1999 relative à l'exposition du public aux champs électromagnétiques préconisant des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques, qui, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, ont été reprises dans le décret contesté ; que, de même, les rapports d'expertise collective sur l'ensemble des applications utilisant des radiofréquences publiés par l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail en 2009 et 2013 n'ont pas préconisé la révision de ces valeurs limites ; que, si l'Agence a recommandé, dans son avis daté de juin 2016, de reconsidérer " les niveaux de référence visant à limiter l'exposition environnementale aux champs électromagnétiques radiofréquences (liée aux sources lointaines), afin d'assurer des marges de sécurité suffisamment grandes pour protéger la santé et la sécurité de la population générale, et tout particulièrement celles des enfants " et si les autorités françaises ont demandé, en conséquence, à la Commission européenne d'examiner l'opportunité de réviser la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 1999, celle-ci a indiqué, d'une part, que la Commission internationale de protection contre les rayonnements non ionisants qui avait estimé en 2009 qu'il n'y avait pas lieu de modifier les valeurs reprises par la recommandation du Conseil de l'Union européenne de 1999, a engagé une révision de ses propres conclusions concernant les hautes fréquences, et, d'autre part, qu'un examen serait

engagé au niveau de l'Union au vu des résultats de ces travaux ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, compte tenu de l'état des connaissances scientifiques et dans l'attente des résultats des travaux engagés, alors même que deux Etats membres de l'Union auraient choisi de baisser certaines des valeurs en cause, le Premier ministre n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en s'abstenant, de modifier les valeurs limites d'exposition du public en matière de téléphonie mobile fixées par le décret du 3 mai 2002 ; que, par suite, l'association requérante n'est pas fondée à demander l'annulation du refus de procéder à la modification de ce décret ;

D E C I D E :

Article 1er : La requête de l'association Robin des toits est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'association Robin des toits, au Premier ministre, à la ministre des solidarités et de la santé et au ministre de l'économie et des finances.

Copie sera adressée au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire.