

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

<b>Jean-Alfred Bedel</b>	<b>Guy Barrey</b>	<b>Jean-Pierre Bourgoïn</b>	<b>Annick Makala</b>
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

<b>Catherine Marcq</b>	<b>Philippe Rattier</b>	<b>Mireille Schmitt</b>	<b>Yannick Tomasi</b>
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<sup>(1)</sup>.

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, Boulton, 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.....	<a href="#">46</a>
3. Liste des outils d'information et de concertation établie par la GT « Concertation ».....	<a href="#">47</a>
4. Contenu du dossier d'information .....	<a href="#">49</a>
5. Glossaire des sigles et acronymes.....	<a href="#">51</a>
6. Liste des recommandations.....	<a href="#">52</a>
Annexe 7.....	<a href="#">55</a>

## 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)<sup>1</sup> (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

---

<sup>1</sup> [http://www.debatpublic.fr/docs/pdf/Charte\\_concertation\\_MATE.pdf](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 :

<b>Villes</b>	<b>MIGT concernée</b>	<b>Missionnés</b>
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'urbanisme<sup>2</sup>. 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 ARS<sup>3</sup> 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 incompréhensions<sup>4</sup>.

---

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

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

<sup>4</sup> 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 sens<sup>5</sup>. 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'urbanisme<sup>6</sup> 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.*

---

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

<sup>6</sup> 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'État<sup>7</sup>, 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. .

---

<sup>7</sup> 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 2012<sup>8</sup> 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 loi<sup>9</sup> 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.

---

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

<sup>9</sup> [http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do;jsessionid=FCA73194CC9D36FC471AE864CABD504B.tpdjo03v\\_3?idDocument=JORFDOLE000026453355&type=contenu&id=2](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 <sup>ère</sup> charte 2003 2 <sup>ème</sup> 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 charte<sup>10</sup>, 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

<sup>10</sup> 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 expériences<sup>11</sup>, 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..<sup>12</sup>.

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

<sup>11</sup> Notamment la signature d'une charte en 2011 avec la ville d'Amiens

<sup>12</sup> 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 service<sup>13</sup>, 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

---

<sup>13</sup> 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 incomplets<sup>14</sup>

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

---

<sup>14</sup> 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 DP<sup>15</sup> 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

---

<sup>15</sup> 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'adjoindre, 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 Amiens<sup>16</sup>. 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.

<sup>16</sup> 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 environnementale<sup>17</sup>.

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

---

<sup>17</sup> 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**



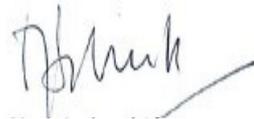
Conseillère  
d'Administration de  
l'Écologie, du  
Développement et  
de l'Aménagement  
Durables

**Philippe Rattier**



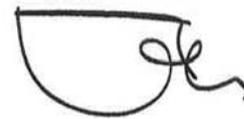
Ingénieur Général  
des ponts, des eaux  
et des forêts

**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 – Plaquette 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<sup>e</sup> section – secrétariat général

bureau Rapports et  
Documentation

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

