

3° L'implantation dans des édifices du culte

322. – Diversité des régimes applicables aux édifices du culte. Du fait de leur situation dans le tissu urbain et de leurs caractéristiques architecturales, les édifices du culte sont convoités par les opérateurs de téléphonie mobile qui souhaitent y installer des stations de base. Avant toute chose, il convient d'apporter des précisions sur la propriété des édifices du culte et sur leur affectation. Le régime est complexe du fait des soubresauts de l'histoire de France avec la nationalisation des biens du clergé en 1789, puis la loi de séparation de l'Église et de l'État en 1905. De nombreux édifices du culte catholique sont la propriété de l'État, des départements et des communes. Cela concerne ceux construits avant la nationalisation des biens du clergé, ceux construits entre le 18 germinal an X et le 9 décembre 1905 sur des terrains communaux en vertu du principe de l'accession (C. civ., art. 522), même s'ils ont été financés par les fidèles. Mais les associations diocésaines sont propriétaires des églises nouvelles édifiées après 1905. Pour des raisons historiques, la situation des édifices des cultes israéliites et protestants est différente. Après l'adoption de la loi du 9 décembre 1905, les représentants de ces cultes ont accepté l'attribution de ces édifices à des associations culturelles qui en sont devenues propriétaires. Lorsque l'édifice du culte est la propriété d'une association culturelle ou, pour les bâtiments récents de l'Église catholique, propriété d'une association diocésaine, c'est le consentement du propriétaire qui doit être recherché pour l'installation d'une antenne-relais. Il en va autrement quand l'édifice est la propriété de l'État mais qu'il est affecté au culte.

323. – Propriété et affectation. Lorsque un édifice, quoique propriété de l'État ou d'une autre personne publique (le plus souvent, une commune), est affecté au culte, cela signifie qu'il doit être utilisé à des fins culturelles, c'est-à-dire à la célébration du culte dans ses diverses manifestations. L'affectataire, le prêtre pour les églises catholiques ou le président de l'association culturelle pour les autres cultes, est garant du bon usage de l'édifice. Il en assure la police et se trouve à ce titre être le seul titulaire de l'édifice. Il en assure la police et se trouve à ce titre être le seul titulaire des clés permettant l'accès à l'édifice et au clocher (24). Le maire peut seulement détenir les clés du clocher (25) lorsqu'il existe un accès séparé. Il ne peut accéder au clocher que pour faire retentir les sonneries civiles et prôner aux travaux d'entretien de l'horloge. Dans ces conditions, plusieurs éléments s'opposent à ce qu'une station de base de téléphonie mobile soit installée dans une église, un temple ou une synagogue.

324. – Incompatibilités entre un édifice du culte et une antenne-relais. En premier lieu, l'installation d'une antenne-relais, dans un

clocher, un beffroi ou un minaret, est tout à fait étrangère à l'exercice du culte. Elle semble même, dans une large mesure, incompatible avec l'exercice du culte. L'antenne est en effet exploitée par un opérateur privé dans un but strictement commercial ; certains ajoutent que les antennes-relais « ne servent pas seulement à diffuser le téléphone mais donnent aussi des accès à des services à caractère licencieux, voire pornographique que la morale catholique réprouve. Ainsi, la qualité du recueillement des fidèles et de leur prière ne serait plus garantie » (26). Et la réponse selon laquelle la responsabilité du fait de la transmission de contenus indécents incombe, en droit, à l'éditeur du contenu n'est sans doute pas de nature à satisfaire les fidèles et les ministres du culte (27). En deuxième lieu, l'installation d'une station radioélectrique dans un clocher est parfois incompatible avec l'inscription de l'édifice à l'inventaire des monuments historiques, ou peut, à tout le moins, générer des risques structurels ou électriques pour le bâtiment. En troisième lieu, les opérateurs de la téléphonie mobile veulent pouvoir accéder à tout moment à la station radioélectrique pour procéder à des réglages ou à des réparations, afin d'assurer la continuité de la diffusion hertzienne. Or, à chaque fois que le clocher ne dispose pas d'un accès extérieur distinct de celui de l'église, seuls le prêtre ou le président de l'association culturelle disposent des clés de l'édifice ; et lorsque le clocher dispose d'un accès qui lui est propre, c'est cette fois le maire qui dispose des clés. Ainsi, la conclusion d'une convention avec un opérateur de la téléphonie mobile fait peser sur le desservant, c'est-à-dire le ministre du culte, des contraintes très fortes. En quatrième lieu, le principe de précaution (28) dissuade les évêques et présidents d'associations culturelles d'exposer les fidèles aux champs électromagnétiques.

325. – Accord nécessaire de l'affectataire. Certaines mairies sont parfois entrées en négociation directe avec un opérateur de téléphonie mobile en vue de l'installation d'une antenne-relais dans un édifice affecté au culte, au motif qu'il s'agit d'un bâtiment qui est leur propriété. Toutefois, l'application des lois du 9 décembre 1905 et du 2 janvier 1907 fait peser sur le propriétaire l'obligation de respecter l'affectation au culte et les prérogatives du desservant ; ces prérogatives sont également préservées par l'article L. 2124-31 du Code général de la propriété des personnes publiques qui règle la question particulière des visites et autres activités compatibles avec l'affectation culturelle. A supposer donc que l'on considère l'installation d'une station radioélectrique comme compatible avec l'exercice du culte, il faut obtenir l'accord

(26) F. Épinette, 1905-2005 : du bourdon au muezzin, le maire acteur républicain du fait religieux : CRDF 2005, n° 4, p. 71-78.

(27) Au Royaume-Uni, *Holy Trinity, Knaresborough*, Re St Margaret's, Hawes, Re, Consistory Court (Ripon), 21 May 2003, [2004] 1 All E. R. 71.

(28) TGI Angers, réf., 5 mars 2009, n° 2009-010740, inédit, faisant interdiction à l'opérateur de procéder à l'installation de l'antenne-relais qui avait fait l'objet d'une décision de non-opposition du maire.

(24) Ministère de l'intérieur, Bureau central des cultes, Circulaire du 25 mai 2009 relative aux édifices du culte : propriété, construction, réparation et entretien, règles d'urbanisme et fiscalité, NOR : IOC091906C ; *BO Intérieur* 30 nov. 2009.

(25) CE, 20 juin 1913, req. n° 46883, *Abbe Arnaud*.

préalable du desservant. Le maire de Rennes, qui avait cru pouvoir s'en dispenser et avait octroyé puis prorogé un permis de construire délivré à la Société française de radiodiffusion, a ainsi vu l'annulation de son permis de construire : « considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que le maire de la ville de Rennes devait nécessairement et préalablement à la délivrance du permis de construire en litige, s'assurer de l'accord de l'affectataire prévu par les dispositions de l'article L. 2124-31 » (29).

B. – Déclarations préalables et autorisations administratives

326. – Selon la terminologie du droit administratif, l'implantation d'une antenne-relais relève de deux polices spéciales distinctes : la police spéciale des fréquences confiée à l'ARCEP et l'ANFR, d'une part, la police spéciale de l'urbanisme confiée au maire, d'autre part. Toutefois, la loi n° 2015-136 du 9 février 2015 renforce considérablement les pouvoirs du maire. Auparavant, et sous réserve d'implantations relevant par leurs dimensions du régime du permis ou de la déclaration préalable, le maire ignorait tout des projets d'implantation conduits par les opérateurs. Désormais, par application de l'article L. 34-9-1, II, lettres A à C du Code des postes et des communications électroniques, les opérateurs de stations radioélectriques doivent « dès la phase de recherche » transmettre au maire « un dossier d'information deux mois avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme ou de déclaration préalable », lequel « comprend une simulation de l'exposition aux champs électromagnétiques générés par l'installation » future. Quant aux installations existantes, le maire peut également demander communication « d'un dossier établissant l'état des lieux de ces installations ». Cela conduit à constater que « la loi EOE marque un tournant en prescrivant, à compter du 9 août 2015, une intervention du maire – ou du président de l'intercommunalité – à toutes les étapes de la procédure » (30). Ainsi, alors que le Conseil d'État a soustrait à la compétence du maire l'appréciation des conséquences environnementales de l'installation d'une antenne-relais au motif qu'elle relève de la police spéciale des fréquences (1°), la loi réintroduit une meilleure information du maire qui reste en charge de l'exercice de la police spéciale de l'urbanisme (2°).

1° La police spéciale des fréquences

327. – Déclaration préalable auprès de l'ARCEP. L'article L. 33-1, I du Code des postes et des communications électroniques énonce le principe de liberté d'établissement et d'exploitation des réseaux ouverts au public « sous réserve d'une déclaration préalable auprès de l'Autorité

de régulation des communications électroniques et des postes ». L'implantation d'une antenne-relais participe de l'établissement d'un réseau et relève donc de cette procédure de déclaration préalable (31). La déclaration préalable permet à l'ARCEP d'apprécier si le projet d'implantation respecte les règles visées aux lettres a) à o). Parmi ces règles, nous relevons, à la lettre d), « les prescriptions exigées par la protection de la santé et de l'environnement ». Les règles visées devraient être largement entendues et ne pas être restreintes aux seuls niveaux de référence (32). Si l'ARCEP prenait à tort une décision de non-opposition, des requérants ayant qualité pour agir, par exemple des riverains, pourraient déférer la décision de non-opposition au contrôle du juge administratif afin d'en obtenir l'annulation.

328. – L'autorisation de l'ANFR. L'article L. 43 du Code des postes et des communications électroniques soumet l'implantation d'une antenne-relais à l'« accord préalable » de l'Agence nationale des fréquences. Cette agence, qui n'est pas une autorité administrative indépendante, confie l'instruction de la demande à la Commission des sites et services (COMSIS) qui réunit les affectataires de fréquences et les administrations concernées. Par application de l'article L. 34-9-1 du Code des postes et des communications électroniques, « l'ANFR coordonne l'implantation sur le territoire national des stations électriques de toute nature et veille au respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques », valeurs dont nous avons souligné qu'elles n'étaient pas suffisamment protectrices de la santé humaine. Ainsi, le véritable contrôle exercé par la COMSIS porte-t-il principalement sur l'absence d'interférences entre la nouvelle station radioélectrique et les stations déjà existantes. Finalement, comme le souligne elle-même l'ANFR, « la déclaration à l'ANFR, outre son caractère obligatoire, constitue une protection pour les stations déclarées par rapport aux stations désirant s'implanter » : « L'accord ANFR décrit ci-dessus ne concerne que la compatibilité radioélectrique » (33).

329. – Antennes-relais et châteaux d'eau. Les châteaux d'eau, autrement appelés réservoirs aériens d'eau potable, servent souvent de support à l'implantation d'antennes-relais et à d'autres installations de télétransmission à visées commerciales, en parfaite violation des recommandations de la circulaire DGD/V54 n° 98-05 du 6 janvier 1998 relative aux recommandations du Conseil supérieur d'hygiène publique de France vis-à-vis de l'installation d'antennes sur les réservoirs aériens. Cette recommandation vise à protéger le caractère potable de l'eau des atteintes de pollution liées à l'implantation puis à l'entretien régulier des antennes à proximité des réservoirs. Selon la recommandation IV, 2), lettre b)

(29) CAA Nantes, 29 déc. 2013, n° 12NT00939, inédit (en ligne), www.legifrance.gouv.fr.

(30) L.-X. Simonel et M. de Monsembernard, *La loi Abelle du 9 février 2015 : un vent nouveau de tempérance contre l'environnement électromagnétique : Énergie-Environnement-Infrastructures* 2015, focus 67.

(31) Rép. min. n° 07026 : JO Sénat Q 15 avr. 2010, p. 953.

(32) V. *supra*, n° 242.

(33) ANFR (en ligne), www.anfr.fr, rubriques « Nos missions – Déclarer une station – Procédure générale ».