

**N° 2003177**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Société BOUYGUES TELECOM  
Société CELLNEX

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. Josserand  
Rapporteur

---

Le Tribunal administratif de Bordeaux

(2<sup>ème</sup> chambre)

M. Vaquero  
Rapporteur public

---

Audience du 4 novembre 2021  
Décision du 18 novembre 2021

---

68-01-01  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 22 juillet 2020, la société anonyme (SA) Bouygues Télécom et la société par actions simplifiées (SAS) Cellnex, représentées par Me Hamri, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite du 5 juillet 2020 par laquelle le maire de la commune de Léognan a rejeté leur demande tendant à la convocation du conseil municipal en vue de prescrire l'abrogation des articles A2 et N2 du plan local d'urbanisme de la commune en tant qu'ils subordonnent l'implantation d'antennes de téléphonie mobile à la condition qu'elles soient nécessaires à la couverture en réseaux numériques de la commune et qu'elles respectent une distance minimale de 200 mètres avec les habitations les plus proches et les établissements recevant du public ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune de Léognan de convoquer le conseil municipal en vue de prescrire la modification du plan local d'urbanisme de la commune ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Léognan la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- les prescriptions du plan local d'urbanisme doivent trouver leur fondement dans un intérêt d'urbanisme, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme, les plan locaux d'urbanisme ;

- la commune n'a pas compétence pour réglementer le champ de la police spéciale des télécommunications exclusivement reconnue au ministre des postes et communications électronique et aux organismes relevant de sa compétence ;  
- la décision contestée porte une atteinte disproportionnée à la liberté de commerce et de l'industrie et au principe de continuité du service public.

La requête a été communiquée à la commune de Léognan, qui n'a pas produit en défense.

Par une ordonnance du 26 mars 2021, la clôture de l'instruction a été fixée au 29 avril 2021.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des postes et des communications électroniques ;
- le code de l'urbanisme ;
- l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Josserand,
- et les conclusions de M. Vaquero, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 17 mai 2018, le conseil municipal de Léognan a approuvé la révision du plan local d'urbanisme de la commune. Le 22 janvier 2020, les sociétés Bouygues Télécom et Cellnex ont demandé au maire de Léognan d'inviter le conseil municipal à procéder à l'abrogation des articles A2 et N2 du règlement de ce document en tant qu'ils subordonnent l'implantation d'antennes de téléphonie mobile à la condition qu'elles soient nécessaires à la couverture en réseaux numériques de la commune et qu'elles respectent une distance minimale de 200 mètres avec les habitations les plus proches et les établissements recevant du public. Par une décision tacite née le 5 juillet 2020, dont par la présente requête les sociétés Bouygues Télécom et Cellnex demandent l'annulation, le maire de Léognan a rejeté cette demande.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. D'une part, il résulte des dispositions des articles L. 32-1, L. 34-9-1, L. 34-9 2, L. 42-1 et L. 43 du code des postes et des communications électroniques, complétées par celles du décret du 3 mai 2002 relatif aux valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication ou par les installations radioélectriques, que le législateur a organisé de manière complète une police spéciale des communications électroniques confiée à l'Etat. Les pouvoirs de police

spéciale ainsi attribués au ministre chargé des communications électroniques, à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et à l'Agence nationale des fréquences, qui reposent sur un niveau d'expertise et peuvent être assortis de garanties indisponibles au plan local, sont conférés à chacune de ces autorités, notamment pour veiller, dans le cadre de leurs compétences respectives, à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques et à la protection de la santé publique.

3. En outre, aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ». Il résulte de ces dispositions que le principe de précaution, s'il est applicable à toute autorité publique dans ses domaines d'attributions, ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence et d'intervenir en dehors de ses domaines d'attributions.

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme : « *Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3* ». Aux termes de l'article L. 101-3 du même code : « *La réglementation de l'urbanisme régit l'utilisation qui est faite du sol, en dehors des productions agricoles, notamment la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions* ». Aux termes de l'article R. 151-9 du même code : « *Le règlement contient exclusivement les règles générales et servitudes d'utilisation des sols destinées à la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables, dans le respect de l'article L. 151-8, ainsi que la délimitation graphique des zones prévues à l'article L. 151-9.* ».

5. S'il résulte de ces dispositions qu'un conseil municipal est compétent pour fixer les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées sur son territoire, parmi lesquelles figurent les antennes relais de téléphonie mobile et, s'il lui appartient de veiller au respect du principe de précaution découlant de l'article 5 de la Charte de l'environnement, ces dernières dispositions ne permettent pas en revanche, indépendamment des procédures d'évaluation des risques et des mesures provisoires et proportionnées susceptibles, le cas échéant, d'être mises en œuvre par les autres autorités publiques dans leur domaine de compétence, de faire légalement obstacle à l'implantation des antennes de téléphonie mobile à proximité de certains bâtiments en l'absence d'éléments circonstanciés faisant apparaître, en l'état des connaissances scientifiques, des risques, même incertains, de nature à justifier une telle exclusion.

6. En l'espèce, les articles A2 et N2 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Léognan disposent que : « *Sont soumises à des conditions particulières : (...) Les antennes et pylônes autres que ceux liés aux besoins privés de l'habitat, à condition qu'ils soient nécessaires à la couverture en réseaux numériques de la commune et qu'ils respectent une distance minimale de 200 m avec les habitations les plus proches et les établissements recevant du public* ». Il ressort des pièces du dossier, et notamment de l'article 2.1.3.3. de la version n° 4 de janvier 2018 du rapport de présentation du dossier de modification n° 2 du plan local d'urbanisme de la commune de Léognan, intitulé : « *Article 2 des zones A et N : lever l'interdiction des pylônes et des antennes* », que ces dispositions n'ont pas été prises pour un

motif d'urbanisme mais en vertu du principe de précaution, au regard des risques sanitaires liés à l'exposition à des ondes électromagnétiques. La commune de Léognan, qui n'a pas produit en défense malgré une mise en demeure de produire, ne conteste pas ce point, ne verse d'élément circonstancié de nature à établir l'existence, en l'état des connaissances scientifiques, du risque allégué, ni d'aucune circonstance locale particulière.

7. Par ailleurs, aux termes de l'article R. 153-19 du code de l'urbanisme : « *L'abrogation d'un plan local d'urbanisme est prononcée par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou par le conseil municipal (...)* ». L'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales, relatif à la convocation du conseil municipal, dispose que : « *Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. (...)* ».

8. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que si le conseil municipal est seul compétent pour abroger tout ou partie du plan local d'urbanisme de la commune, c'est au maire qu'il revient d'inscrire cette question à l'ordre du jour d'une réunion du conseil municipal. Par suite, le maire a compétence pour rejeter une demande tendant à l'abrogation d'un plan local d'urbanisme ou de certaines de ses dispositions. Toutefois, il ne peut légalement prendre une telle décision que si les dispositions dont l'abrogation est sollicitée sont elles-mêmes légales. Dans l'hypothèse inverse, en effet, il est tenu d'inscrire la question à l'ordre du jour du conseil municipal, pour permettre à celui-ci, seul compétent pour ce faire, de prononcer l'abrogation des dispositions illégales.

9. En raison des illégalités entachant les dispositions des articles A2 et N2 du plan local d'urbanisme, le maire était tenu d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal la question de l'abrogation de ces dispositions en vue de remédier à ces illégalités. Par suite, les sociétés requérantes sont fondées à demander l'annulation du refus du maire d'inscrire à l'ordre du jour du prochain conseil municipal utile la procédure d'abrogation des dispositions illégales du plan local d'urbanisme.

10. Il résulte de ce qui précède que la décision du maire de Léognan du 5 juillet 2020 doit être annulée. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens invoqués n'est susceptible, en l'état du dossier, de fonder cette annulation.

#### Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

11. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution* ».

12. L'annulation prononcée par le présent jugement implique, eu égard à son motif, que le conseil municipal abroge les dispositions illégales du plan local d'urbanisme. Dès lors, il y a lieu d'enjoindre au maire de Léognan d'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil municipal la question de l'abrogation des articles A2 et N2 du plan local d'urbanisme de la commune en tant qu'ils soumettent l'installation des antennes à des prescriptions. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

13. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ».

14. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Léognan une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par les sociétés Bouygues Télécom et Cellnex et non comprises dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La décision du maire de Léognan du 5 juillet 2020 est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au maire de Léognan d'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil municipal la question de l'abrogation des dispositions des articles A2 et N2 du règlement du plan local d'urbanisme en tant qu'elles subordonnent l'implantation d'antennes de téléphonie mobile à la condition qu'elles soient nécessaires à la couverture en réseaux numériques de la commune et qu'elles respectent une distance minimale de 200 mètres avec les habitations les plus proches et les établissements recevant du public

Article 3 : La commune de Léognan versera aux sociétés Bouygues Télécom et Cellnex une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la SA Bouygues Télécom, à la SAS Cellnex et à la commune de Léognan.

Délibéré après l'audience du 4 novembre 2021, où siégeaient :

M. Lévy Ben Cheton, président,  
Mme Wohlschlegel, première conseillère,  
M. Josserand, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 novembre 2021.

Le rapporteur,

Le président,

L. JOSSERAND

L. LEVY BEN CHETON

La greffière,

S. FERMIN

La République mande et ordonne à la préfète de la Gironde en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Le greffier,