

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LYON**

**N° 2310182**

---

Sociétés TOTEM FRANCE  
et ORANGE

---

Mme Flore-Marie Jeannot  
Rapporteuse

---

M. François Bodin-Hullin  
Rapporteur public

---

Audience du 16 janvier 2025  
Décision du 30 janvier 2025

---

68-03  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Lyon

(2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 24 novembre 2023, les sociétés Totem France et Orange, la première nommée ayant la qualité de représentante unique, représentées par la SELARL Cabinet Gentilhomme, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 13 juillet 2023 par lequel le maire de Saint-Nizier-d'Azergues s'est opposé à la déclaration préalable de travaux déposée par la société Totem France pour la réalisation d'une installation de radiotéléphonie mobile au lieu-dit « La Chassagne », ainsi que la décision rejetant implicitement le recours gracieux de la société Totem France ;

2°) d'enjoindre au maire de Saint-Nizier-d'Azergues de délivrer à la société Totem France une décision de non-opposition à déclaration préalable de travaux en vue de la réalisation du projet litigieux, dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Nizier-d'Azergues, au profit de la société Totem France, le paiement d'une somme de 5 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté attaqué méconnaît l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration ;

- en application du principe d'indépendance des législations, le maire ne pouvait opposer le motif tiré de la méconnaissance du principe de mutualisation des antennes-relais, fondé sur les dispositions de l'article D. 98-6-1 du code des postes et des communications

électroniques ; en outre, le projet, qui servira à quatre opérateurs, a fait l'objet d'une mutualisation ;

- les connaissances scientifiques actuelles ne permettent pas de caractériser un risque ou un potentiel risque pour la santé ou la salubrité publique résultant d'une installation de téléphonie mobile ; le maire ne pouvait donc légalement opposer au projet le principe de précaution ;

- le motif tiré de ce que ce projet porte atteinte à la sécurité publique n'est pas assorti de précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé ; en tout état de cause, le terrain d'assiette est desservi par une voie communale qui peut être utilisée par les pompiers ; le projet n'est pas accolé à des habitations et les antennes-relais ne génèrent pas des risques particuliers d'incendie ;

- contrairement à ce que le maire a estimé, le projet litigieux n'est pas de nature à porter atteinte au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants ; en outre, la réalisation de constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs est autorisée sur le terrain d'assiette du projet.

La requête a été communiquée à la commune de Saint-Nizier-d'Azergues qui n'a pas produit de mémoire en défense.

Par une lettre du 24 juin 2024, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, de la période à laquelle il était envisagé d'appeler l'affaire à une audience et que l'instruction pourrait être close à partir du 9 juillet 2024 sans information préalable.

Une ordonnance portant clôture de l'instruction immédiate a été prise le 23 septembre 2024.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, et notamment la Charte de l'environnement à laquelle renvoie son Préambule ;

- le code de l'environnement ;

- le code des postes et des communications électroniques ;

- le code de l'urbanisme ;

- l'arrêté du 21 juin 2022 définissant la deuxième liste de zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2022 ;

- 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 Mme Jeannot,

- les conclusions de M. Bodin-Hullin, rapporteur public,

- et les observations de Me Guranna, représentant les sociétés Totem France et Orange.

La commune de Saint-Nizier-d’Azergues n’ayant pas présenté de mémoire en défense, Me Decaudaveine n’a pas été autorisé à présenter des observations pour le compte de cette commune.

Une note en délibéré a été présentée pour la commune de Saint-Nizier-d’Azergues le 17 janvier 2025.

Considérant ce qui suit :

1. La société Totem France a déposé en mairie de Saint-Nizier-d’Azergues, le 2 mai 2023, une déclaration préalable de travaux en vue de la réalisation d’une installation de radiotéléphonie mobile au lieu-dit « La Chassagne ». Par un arrêté du 13 juillet 2023, le maire de Saint-Nizier-d’Azergues s’est opposé à cette déclaration préalable de travaux. Les sociétés Totem France et Orange demandent au tribunal d’annuler cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d’annulation :

2. En premier lieu, l’article D. 98-6-1 du Code des postes et des communications électroniques dispose que : « (...) *Lorsque l’opérateur envisage d’établir un site ou un pylône et sous réserve de faisabilité technique, il doit à la fois : / - privilégier toute solution de partage avec un site ou un pylône existant (...)* ».

3. Lorsque l’autorité compétente en matière d’urbanisme est saisie d’une déclaration préalable au titre des dispositions de l’article L. 421-4 du code de l’urbanisme, elle est seulement tenue de se prononcer sur la conformité du projet aux règles d’urbanisme en vigueur et il ne lui appartient dès lors pas d’apprécier l’opportunité du choix d’implantation de celui-ci. Au surplus, l’article D. 98-6-1 n’impose aucune obligation de partage des sites ou des pylônes entre les opérateurs. Dès lors, le maire de Saint-Nizier-d’Azergues ne pouvait légalement s’opposer à la déclaration préalable en cause au motif que la société pétitionnaire n’avait pas recherché à mutualiser les infrastructures. Les requérantes sont dès lors fondées à soutenir que ce motif est entaché d’erreur de droit.

4. En deuxième lieu, l’article 5 de la Charte de l’environnement énonce que : « *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* ».

5. S’il appartient à l’autorité administrative compétente de prendre en compte le principe de précaution, énoncé par l’article 5 de la Charte de l’environnement et auquel se réfère l’article L. 110-1 du code de l’environnement, lorsqu’elle se prononce sur l’octroi d’une autorisation délivrée en application de la législation sur l’urbanisme, les dispositions de l’article 5 de la Charte ne permettent pas, 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 refuser légalement la délivrance d’une autorisation d’urbanisme en l’absence d’éléments circonstanciés sur l’existence, en l’état des connaissances scientifiques, de risques, même incertains, de nature à justifier un tel refus d’autorisation.

6. En l'espèce, il ne ressort pas des pièces du dossier que le maire de Saint-Nizier-d'Azergues disposait d'éléments suffisamment circonstanciés pour établir qu'en l'état des connaissances scientifiques, des risques, même incertains, peuvent résulter, pour le public, de son exposition aux champs électromagnétiques émis par les antennes relais de téléphonie mobile et justifient un refus de l'autorisation d'urbanisme sollicitée par la société Totem France sur le fondement du principe de précaution. Dans ces conditions, le maire de Saint-Nizier-d'Azergues a entaché sa décision d'une erreur d'appréciation

7. En troisième lieu, aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ».

8. Il est constant que le terrain d'assiette du projet est accessible par un chemin rural existant, matérialisé au dossier de déclaration. Si le maire de Saint-Nizier-d'Azergues s'est fondé sur le fait que le projet porte atteinte à la sécurité publique, dès lors que les caractéristiques d'accès au site ne permettent pas d'assurer le passage des véhicules et des engins de lutte contre les incendies, il ne ressort d'aucune des pièces de ce dossier ou de celles produites dans la présente instance, en particulier des photos du chemin rural figurant dans le dossier de déclaration préalable, que ce chemin ne serait pas praticable ou accessible aux véhicules de lutte contre les incendies. Dans ces conditions, le maire de Saint-Nizier-d'Azergues a entaché sa décision d'une erreur d'appréciation dans la mise en œuvre de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme en s'opposant à la déclaration préalable de la société Totem France sur ce fondement.

9. En dernier lieu, l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme dispose que : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* ».

10. Il ressort des pièces du dossier que le projet litigieux s'implante dans une zone rurale vallonnée et boisée, entourée de prairies et de terres agricoles. Si le projet se situe à proximité des hameaux de « La Chassagne » et de « Cheneval », leur seule présence n'est pas de nature à conférer à l'environnement dans lequel s'inscrit le projet un caractère ou un intérêt particulier aux sens des dispositions de l'article R. 111-27 précité et il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet serait particulièrement visible depuis ces hameaux. Compte tenu de la végétation abondante qui entoure le projet, seule l'extrémité du pylône, d'une hauteur de 36 mètres, sera visible depuis les environs. Son insertion est favorisée par le choix d'un pylône en treillis de teinte « RAL 7034 », qui participe à le rendre plus discret dans son environnement. Dans ces conditions, en s'opposant à la déclaration au motif que le projet méconnaît les dispositions R. 111-27 du code de l'urbanisme, le maire de Saint-Nizier-d'Azergues a entaché sa décision d'une erreur d'appréciation.

11. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen de la requête n'est, en l'état du dossier, de nature à justifier l'annulation de la décision contestée.

12. Il résulte de ce qui précède que l'arrêté du 13 juillet 2023 et la décision implicite de rejet du recours gracieux doivent être annulés.

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

13. D'une part, 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. / (...)* ».

14. D'autre part, aux termes de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme : « *Lorsque la décision rejette la demande ou s'oppose à la déclaration préalable, elle doit être motivée. / Cette motivation doit indiquer l'intégralité des motifs justifiant la décision de rejet ou d'opposition, notamment l'ensemble des absences de conformité des travaux aux dispositions législatives et réglementaires mentionnées à l'article L. 421-6. / (...)* ».

15. Enfin, aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. / Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision.* ». Une autorisation de construire délivrée à la suite du réexamen ordonné en conséquence d'une mesure de suspension prise sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative et pour l'exécution de l'ordonnance du juge des référés revêt un caractère provisoire. Une telle autorisation peut être retirée à la suite du jugement rendu au principal sur le recours pour excès de pouvoir formé contre la décision initiale de refus, sous réserve que les motifs de ce jugement ne fassent pas par eux-mêmes obstacle à ce que l'administration reprenne une décision de refus.

16. En l'espèce, il résulte de l'instruction que, en exécution de l'injonction prononcée par le juge des référés le 21 juin 2024, le maire de Saint-Nizier-d'Azergues a pris un arrêté en date du 18 juillet 2024 portant délivrance à la société Totem France d'une décision de non-opposition à déclaration préalable. Cet arrêté, en vertu de ce qui vient d'être dit, présentait un caractère provisoire. Toutefois, les motifs du présent jugement, compte tenu des dispositions précitées de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme, s'opposent à ce que cette autorisation d'urbanisme puisse être retirée et font obstacle à ce que le maire oppose un nouveau refus à la déclaration préalable déposée le 2 mai 2023 par la société Totem France. Par suite, la décision de non-opposition à déclaration préalable ne pouvant plus être regardée comme revêtant un caractère provisoire, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions à fin d'injonction sous astreinte présentées par la société requérante.

Sur les frais liés au litige :

17. Il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Saint-Nizier-d'Azergues le versement d'une somme de 1 500 euros à la société Totem France sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du maire de Saint-Nizier-d'Azergues du 13 juillet 2023 est annulé.

Article 2 : La commune de Saint-Nizier-d'Azergues versera à la société Totem France la somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la société Totem France, représentante unique, et à la commune de Saint-Nizier-d'Azergues.

Délibéré après l'audience du 16 janvier 2025, à laquelle siégeaient :

M. Jean-Pascal Chenevey, président,  
Mme Marine Flechet, première conseillère,  
Mme Flore-Marie Jeannot, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 janvier 2025.

La rapporteure,

Le président,

F.-M. Jeannot

J.-P. Chenevey

La greffière,

G. Reynaud

La République mande et ordonne à la préfète du Rhône en ce qui la concerne ou à tous commissaires 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,  
Un greffier,