

**N° 449840**

**Mme L B... et M. B...**

**2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 19 mai 2021**

## **CONCLUSIONS**

### **Mme Sophie Roussel, rapporteure publique**

Le tribunal administratif de Rennes vous saisit, en application de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, d'une demande d'avis relative à l'interprétation à donner aux dispositions de la loi Littoral<sup>1</sup>, qui figuraient au premier alinéa du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme avant d'être recodifiées en 2015<sup>2</sup> à l'article L. 121-8.

Il s'agit de savoir si, dans les communes littorales, les infrastructures de téléphonie mobile – c'est-à-dire les antennes-relais et leurs systèmes d'accroche ainsi que, le cas échéant, les locaux ou installations techniques nécessaires à leur fonctionnement – sont ou non constitutives d'une extension de l'urbanisation, soumise au principe de continuité posé par les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable au litige, soit dans sa version antérieure à la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN », qui l'a substantiellement enrichi.

Le litige à l'occasion duquel la question vous est posée est des plus classiques : le maire de Ploemeur dans le Morbihan ne s'est pas opposé aux travaux déclarés par la société Free mobile, consistant en l'installation, en pleine campagne, d'une antenne relais de téléphonie et d'armoires techniques, et cette décision a été contestée par des voisins.

Quoiqu'elle s'apparente davantage à une question de qualification juridique des faits qu'une question de droit, cette demande d'avis nous paraît recevable.

Sans être massifs, les litiges sur les installations d'équipement de téléphonie mobile dans les communes littorales (1 175 communes) sont fréquents, les décisions prises par les maires, qu'elles soient favorables ou défavorables au pétitionnaire, étant presque toujours contestées, par des recours en annulation assortis très souvent de demandes de suspension.

---

<sup>1</sup> Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme.

Et la difficulté est à la fois nouvelle et sérieuse. Alors que le principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'existant n'a jamais pas été remis en cause depuis son introduction en 1986 par la loi Littoral, vous n'avez jamais eu l'occasion de prendre parti, dans une décision motivée, sur la question qui vous est posée. En soi, cette circonstance ne suffirait pas à justifier qu'on vous saisisse pour avis. Mais l'honnêteté nous oblige à vous indiquer que vous n'avez pas adopté un parti constant en examinant des pourvois en cassation dans le cadre de la procédure préalable d'admission, refusant d'admettre des pourvois contre des ordonnances de référé jugeant tantôt sérieux, tantôt non sérieux, le moyen tiré de la méconnaissance de cette disposition et que les juridictions du fond sont par ailleurs divisées sur cette question<sup>3</sup>.

Cette indétermination est insatisfaisante tant pour les maires des communes littorales que pour les opérateurs de téléphonie mobile.

Pour les maires, qui préfèrent – à tort ou à raison, ce n'est pas le débat du jour – voir les antennes relais nécessaires à la couverture numérique de leur territoire édifiées loin des habitations.

Pour les opérateurs de téléphonie mobile, qui sont engagés vis-à-vis de l'Etat et de l'ARCEP dans d'importantes obligations de déploiement de leur réseau, au point d'ailleurs que les sociétés Orange et Bouygues Télécom sont spontanément intervenues dans la procédure pour vous exposer la réponse qu'il convient, selon elles, d'apporter à la question posée et vous présenter les enjeux et contraintes opérationnelles de l'édification de ces infrastructures dans les communes littorales.

Nous allons vous proposer de répondre au tribunal administratif de Rennes que les infrastructures de téléphonie mobile doivent être regardées comme une urbanisation au sens de l'article L. 121-18 du code de l'urbanisme, possible uniquement en continuité avec les zones déjà urbanisées de la commune.

Cette réponse n'est pas, à nos yeux, très intuitive, au regard de l'emprise foncière réduite de cet équipement (5 à 20 m<sup>2</sup>), de l'ampleur limitée des travaux de remise en état du site en cas de déconstruction, et de la demande sociale, qu'elle soit ou non étayée scientifiquement, consistant à éloigner, autant que possible et au nom du principe de précaution, ce type d'équipements des habitations.

---

<sup>3</sup> Regardant les infrastructures de téléphonie mobile comme une extension de l'urbanisation : CAA Marseille, 22 avril 2021, n° 19MA00819 (indirectement) ; TA Rennes, 5 mars 2021, ord. N° 2100609 ; TA Rennes, 2 février 2021, ord. N° 2100098 ; TA Rennes, 11 janvier 2021, ord. N° 2005870 ; TA Nantes, 20 juillet 2020, ord. N° ; TA Bordeaux, 22 décembre 2020, ord. N° 2005544 ; TA Montpellier, 8 octobre 2020, n° 1900876 ; ne regardant pas les infrastructures de téléphonie mobile comme une extension de l'urbanisation : TA Montpellier, 12 janvier 2021, ord. N° 2006082 ; TA Caen, 17 décembre 2020, ord. N° 2002231 ; TA Grenoble, 26 juin 2020, ord. N°s 2002952-2002964 ; TA Lille, 6 octobre 2020, n° 18067704 (au regard de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme).

C'est pourtant celle qui se déduit de votre jurisprudence sur des infrastructures à certains égards comparables dans les communes littorales. C'est surtout celle qui se déduit de l'économie générale de la loi et des interventions successives du législateur pour la modifier.

Il nous semble nécessaire en préambule de vous rappeler la portée de l'ancien article L. 146-4 du code de l'urbanisme, dont les trois paragraphes ont été redistribués lors de la recodification de 2015 aux articles L. 121-8 et suivants, L. 121-13 et suivants et L. 121-16 et suivants du code.

Schématiquement, et sous réserve des exceptions expressément prévues par le législateur sur lesquelles nous reviendrons, deux paramètres doivent être croisés dans une sorte de tableau à double entrée pour déterminer les droits à construire dans les communes littorales :

- la proximité avec le rivage : le projet est-il situé dans un espace particulièrement protégé de la commune, c'est-à-dire dans un espace proche du rivage voire dans la bande des cent mètres ? Ce premier paramètre constitue l'aiguillage vers l'article L. 121-8 (ex. I de l'article L. 146-4), qui s'applique à l'ensemble du territoire communal, l'article L. 121-13 (ex. II de l'article L. 146-4), qui ajoute des restrictions supplémentaires dans les espaces proches du rivages ou l'article L. 121-16 (ex. III de l'article L. 146-4), qui ajoute un troisième feuillet normatif dans la bande des cent mètres, selon la structure en « poupée russe » décrite par Edouard Crépey dans ses conclusions sur votre décision *L X...* du 20 juin 2018 (n° 416564, T. pp. 951- 958).
- le caractère urbanisé ou naturel de la zone dans laquelle est situé le terrain d'assiette du projet : s'agit-il de densifier une zone déjà construite ou d'artificialiser de nouvelles zones ? La notion d'extension de l'urbanisation n'a pas la même portée selon que l'on se trouve dans un centre urbain ou un site naturel.

Dans les espaces urbanisés (dans les agglomérations et villages existants, autrement dit, les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions<sup>4</sup>, et dans les hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, notion aujourd'hui disparue), l'extension de l'urbanisation – qui correspond en réalité à la densification de l'urbanisation existante<sup>5</sup> – est en principe possible, sans contrainte particulière. Dans les espaces urbanisés proches du rivage, elle doit être limitée – c'est-à-dire, selon les termes de votre jurisprudence, ne pas entraîner une densification significative de ces espaces – et être spécialement justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme au regard de critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Il en va de même dans les espaces urbanisés de la bande des cent mètres, et c'est l'un des mérites de votre décision *L X...* (n° 416564, préc.) que formuler explicitement le fait que la condition tenant au caractère « limité » de l'urbanisation dans les espaces urbanisés proches du rivage

---

<sup>4</sup> Selon la définition donnée par votre décision de section du 31 mars 2017, *SARL Savoie Lac Investissements*, n° 392186, p. 117.

<sup>5</sup> C'est votre décision CE, 7 février 2005, *Société soleil d'or et commune de Menton*, n°s 264315 264372, T. p. 1131, précisée par votre décision du 11 avril 2018, *Commune d'Annecy et autres*, n° 399094, T. pp. 869-951, qui juge qu'une extension de l'urbanisation peut consister soit en la densification significative de zones déjà urbanisées, soit en l'ouverture à la construction de zones non urbanisées.

s'applique aussi à l'urbanisation des espaces urbanisés situés dans la bande des cent mètres, qui ne sont qu'un sous-ensemble des espaces proches du rivage.

Dans les espaces naturels, sur l'ensemble du territoire communal, l'extension de l'urbanisation, c'est-à-dire l'ouverture à la construction de zones non urbanisées, ne peut être réalisée qu'en continuité avec l'existant. Dans les espaces naturels proches du rivages, l'extension de l'urbanisation non seulement doit être réalisée en continuité avec le bâti existant mais également présenter un caractère limité et être spécialement justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme. Dans les espaces naturels situés dans la bande des cent mètres, toute installation ou construction – sans même parler d'extension de l'urbanisation – est proscrite.

La demande d'avis ne porte pas sur une hypothèse de densification d'un espace déjà urbanisé.

Elle ne porte pas davantage sur le point de savoir si des infrastructures de téléphonie mobile implantées sur une parcelle située dans un espace proche du rivage et contiguë à l'urbanisation existante, c'est-à-dire en continuité avec une zone déjà urbanisée, présente ou non un caractère limité au sens de l'article L. 121-13 (ex. II de l'article L. 146-4)<sup>6</sup>.

La demande porte uniquement sur la possibilité d'installer une antenne relais de téléphonie dans une zone d'urbanisation diffuse ou dans une zone à l'état naturel.

Or dans ces espaces, vous reprenez, indépendamment de la proximité du rivage, une acception extrêmement exigeante de la notion d'urbanisation, en jugeant qu'en principe, toute construction est une extension de l'urbanisation, laquelle n'est possible qu'en continuité de l'urbanisation existante (CE, 15 octobre 1999, *Commune de Lagonna Daoulas*, n°s 198578 198579, T. pp. 1064-1069 ; CE, 26 mars 2001, *SCI LI Antibes-les-Pins et SCI RI Antibes-les-Pins*, n°s 206285 et 206286). La dernière formulation de ce principe, dans votre décision *M. F...* du 3 avril 2020 (n°s 419139 419142 419144, aux tables), est même plus précise, puisqu'elle indique qu'en adoptant le I de L. 146-4 du code de l'urbanisme, le législateur a entendu interdire en principe toute opération de construction isolée dans les communes du littoral et a limitativement énuméré les dérogations à cette règle. Cette nouvelle formulation retraduit mieux que la précédente le caractère extrêmement restrictif des règles applicables dans les communes littorales. Elle est en outre parfaitement cohérente avec le champ d'application matériel étendu du régime d'urbanisation particulier applicable dans les communes relevant de la loi Littoral, qui s'applique, selon l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme, à « l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissements, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures,

---

<sup>6</sup> Le caractère limité de l'urbanisation au sens du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme s'apprécie « compte tenu de l'implantation, de l'importance, de la densité et de la destination des constructions envisagées. » CE, 5 avril 2006, *Sté Les Hauts de Saint-Antoine*, n° 272004, T. ; v. aussi CE, 2 octobre 2006, *SA Marcellesi et autres*, n°271327, 271330, 271757, inédite ; CE, 11 avril 2018, *Cne d'Annecy*, n° 399094, T. pp. 869-951.

*l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais et les installations classées pour la protection de l'environnement. »*

Aussi avez-vous qualifié d'extension de l'urbanisation soumise au principe de continuité une construction à usage agricole (CE, 15 octobre 1999, *Commune de Lagonna Daoulas*, n°s 198578 198579, préc.), l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes (CE, 16 décembre 2016, *Commune de Pénestin*, n° 389079, pp. 985-995) mais aussi la construction d'éoliennes (CE, 14 novembre 2012, *Société Néo Plouvien*, n° 347778, T. p. 1017) alors même que celles-ci, ainsi que le faisait valoir le rapporteur public Xavier de Lesquen, ne sont pas destinées à abriter une activité humaine, n'encouragent pas, par leur existence, une urbanisation environnante et au contraire même la contrarient, et sont soumises à une obligation de démantèlement et de remise en état du site. C'est par cohérence avec ce que vous aviez jugé au regard dans votre décision *L...* (CE, 16 juin 2010, n° 311840, T. p. 1010) au regard de la loi Montagne, qui affirme le même principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'existant (III de l'art. L. 145-3 du code, devenu L. 122-5) mais avec des possibilités de dérogations plus étendues que dans le cadre de la loi Littoral<sup>7</sup>, que vous n'aviez pas suivi votre rapporteur public. Sont également regardés comme une extension de l'urbanisation l'implantation de panneaux photovoltaïques (CE, 28 juillet 2017, *Société EARL Clos Canarelli*, n° 397783, inédite). La seule souplesse que nous avons trouvée dans votre jurisprudence correspond à l'hypothèse de l'agrandissement d'une construction existante située en dehors des espaces urbanisés de la commune, que vous n'avez pas assimilé à une extension de l'urbanisation (CE, 3 avril 2020, *F...*, n°s 419139 419142 419144, précitée).

A la différence de l'affaire *Société Néo Plouvien*, aucun impératif de cohérence avec la jurisprudence rendue sur la loi Montagne ne bride votre liberté prétorienne s'agissant des infrastructures de téléphonie qui vous occupent aujourd'hui, a priori plus modestes que les parcs éoliens qui regroupent en général plusieurs aérogénérateurs, mais qui constituent néanmoins des opérations de construction, soumises depuis 2018 à déclaration préalable (art. R. 421-9<sup>8</sup>) et relevant du champ d'application matériel de la loi Littoral tel que défini à l'article L. 121-3 (ancien alinéa 5 de l'article L. 146-1).

Il est en revanche impossible de faire abstraction de l'économie générale de la loi Littorale – un principe général restrictif auquel des dérogations sont limitativement prévues, nous l'avons rappelé – et de l'histoire de ses modifications successives, peu nombreuses.

---

<sup>7</sup> Dérogation pour les « installations ou équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées » prévue par les dispositions combinées du c) du III de l'article L. 145-3 et du 4° de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme, qui n'a pas son pendant dans la loi Littoral.

<sup>8</sup> Le j) de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue du décret n° 2018-1123 du 10 décembre 2018 relatif à l'extension du régime de la déclaration préalable aux projets d'installation d'antennes-relais de radiotéléphonie mobile et à leurs locaux ou installations techniques au titre du code de l'urbanisme, soumet au régime de la déclaration préalable les projets d'installation d'antennes-relais de radiotéléphonie mobile implantés en dehors des secteurs protégés (abords des monuments historiques, sites patrimoniaux remarquables et sites classés ou en instance de classement), ainsi que les locaux ou installations techniques nécessaires à leur fonctionnement, dès lors que ceux-ci présentent une surface de plancher et d'emprise au sol supérieures à 5 m<sup>2</sup> et inférieures ou égales à 20 m<sup>2</sup>, quelle que soit leur hauteur.

A la suite de votre décision *Neo-Plouvien*, le législateur est ainsi spécialement intervenu en 2015<sup>9</sup> pour ajouter aux dérogations relativement anciennes<sup>10</sup> au principe d'urbanisation en continuité de l'existant pour les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées (art. L. 121-10) et pour les travaux de mise aux normes des exploitations agricoles (art. L. 121-11), une dérogation pour les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent, codifiée à l'article L. 121-12 du code.

En 2018, dans le cadre de la loi dite ELAN<sup>11</sup>, le législateur a notamment ajouté, par amendement sénatorial, aux dérogations au principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante dans les zones de montagne énoncées à l'article L. 122-3 du code une dérogation pour les installations et ouvrages nécessaires à l'établissement de réseaux de communications électroniques ouverts au public nécessaires pour améliorer la couverture du territoire.

Cet ajout dans les dispositions particulières aux zones de montagne n'a pas de pendant dans celles applicables aux communes littorales. L'amendement porté à cette fin par le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, M. Richard Lioger, et d'autres députés de la majorité, travaillé en lien avec la Fédération française des télécoms et présenté comme de nature à permettre d'atteindre les objectifs gouvernementaux en matière de couverture numérique des communes littorales, a en effet été rejeté, après un avis défavorable du gouvernement, se référant à la sensibilité du débat sur les dérogations à la loi Littoral<sup>12</sup>.

Avant comme après l'entrée en vigueur de la loi ELAN, il ne fait aucun doute que des infrastructures de téléphonie mobile sont regardées, par le législateur et par vous-mêmes, comme une extension de l'urbanisation et sont de ce fait soumises au principe de continuité.

Nous vous indiquons en introduction le caractère peu intuitif de cette réponse, compte tenu des caractéristiques – emprise foncière faible, réversibilité des travaux – des infrastructures de téléphonie. On pourrait y ajouter les arguments opérationnels mis en avant dans les observations d'Orange : la nécessité d'installer les antennes-relais sur des points hauts, la difficulté technique, dans les communes dont le territoire est étendu, de couvrir l'ensemble du territoire communal à partir d'infrastructure implantées sur le bâti des seules zones déjà urbanisées, la nécessité de surdimensionner la capacité du réseau pour faire face à l'afflux touristique à certaines période de l'année sur le littoral, la circonstance que, selon une étude réalisée par Orange en mars 2021 sur la couverture et l'état du déploiement des infrastructures sur les communes classées en loi Littoral, 19% de la population et 30% des surfaces ne disposeraient pas encore d'une « très bonne couverture » 2G/3G (possibilité de téléphoner et

---

<sup>9</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

<sup>10</sup> Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole

<sup>11</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

<sup>12</sup> L'amendement adopté en commission des affaires économiques prévoyant d'étendre aux centrales solaires la dérogation prévue à l'article L. 121-12 pour l'éolien n'a pas non plus survécu à la discussion générale en séance publique et a été supprimé.

d'échanger des SMS à l'extérieur des bâtiments et, dans la plupart des cas, à l'intérieur des bâtiments).

Sans doute serait-il opportun, alors que le numérique occupe une place de plus en plus importante dans l'économie et la vie sociale des Français, d'envisager un assouplissement, du moins dans les espaces des communes littorales qui sont situés à l'intérieur des terres. Mais, quand bien même vous jugeriez cet assouplissement opportun, il ne vous appartient pas d'y procéder vous-mêmes, pour deux raisons.

Vous n'en avez en premier lieu pas la légitimité, alors que le législateur l'a très récemment expressément exclu.

En second lieu, affirmer par voie prétorienne que l'installation d'infrastructures de téléphonie mobile dans un espace isolé de toute habitation ou dans une zone d'urbanisation diffuse n'est pas une extension de l'urbanisation ouvrirait trop grand la porte des dérogations.

Lorsque le législateur a institué, à l'article L. 121-12 du code, une dérogation pour les éoliennes, de nombreuses verrous ont été introduits, de sorte que la porte des dérogations a été seulement entrebâillée : une délibération favorable de l'organe délibérant compétent en matière d'urbanisme, un avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, l'interdiction d'implantation en cas d'atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables, l'exclusion des espaces proches du rivage et d'une bande d'un kilomètre du rivage, dont la largeur peut être adaptée, hors des espaces proches du rivage, dans le plan local d'urbanisme.

Vous n'êtes pas en capacité, en vous bornant à interpréter la portée de l'article L. 121-8 s'agissant des infrastructures de téléphonie mobile, d'introduire toutes ces verrous, qui nous paraissent pourtant indispensables à la préservation des espaces remarquables.

C'est pourquoi nous concluons sans état d'âme dans le sens que nous vous avons indiqué.