

Conflit sur renvoi de la Cour de cassation

N° 3852 – société Bouygues Télécom c/ M. X... et autres
(idem : n° 3844 – 33846 – 3848 – 3850 – 3854)

Rapporteur : Mme Hubac
Commissaire du gouvernement : M. Sarcelet

Séance du 14 mai 2012
Lecture du 14 mai 2012

Décision du Tribunal des conflits n° 3852 – Lecture du 14 mai 2012

Sur le fondement de l'article 35 du décret du 26 octobre 1849 modifié, la Cour de cassation a renvoyé au Tribunal des conflits la question de compétence soulevée par plusieurs litiges opposant, dans un cas, une commune, dans les autres cas, des particuliers, à des opérateurs de téléphonie mobile au sujet de l'installation et du fonctionnement d'antennes-relais. Sur le fondement du trouble anormal de voisinage et du principe de précaution, les demandeurs sollicitaient, en référé ou au fond, soit le refus d'implantation, l'enlèvement, le déplacement, le démontage ou le démantèlement de l'antenne litigieuse, soit la réparation du préjudice allégué, en faisant état du risque sanitaire que ferait courir le fonctionnement d'un tel appareil à proximité de leur domicile ou d'un bâtiment sensible, telle une école.

Les juridictions judiciaires saisies s'étaient partagées sur cette question de compétence, certaines retenant leur compétence au motif que, compte tenu du fondement juridique de l'action, le litige ne concernait pas l'occupation du domaine public hertzien et n'avait ni pour objet de contester la légalité ou la régularité ni pour effet de remettre en cause les autorisations administratives, délivrées sous la réserve des droits des tiers, d'implanter les antennes, lesquelles n'avaient pas le caractère d'ouvrage public, d'autres déclinant leur compétence au profit de la juridiction administrative au motif que les mesures réclamées tendaient à priver d'effet les autorisations administratives d'occupation du domaine public.

Selon les articles L. 32 et suivants du code des postes et des communications électroniques, les activités de communications électroniques s'exercent librement sous réserve du respect par les titulaires d'autorisations de respecter les règles portant, notamment, sur les conditions de permanence, de qualité, de disponibilité, de sécurité et d'intégrité du réseau, sur les prescriptions exigées par la protection de la santé et de l'environnement ainsi que par les objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme, étant souligné que les équipements radioélectriques doivent avoir fait l'objet d'une évaluation de leur conformité aux exigences essentielles pour garantir la santé et la sécurité des personnes.

L'exploitation d'un réseau de téléphonie mobile requiert une autorisation de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) qui précise les règles concernant les conditions techniques d'utilisation des fréquences et bandes de fréquences dont l'assignation lui a été confiée, en particulier, si nécessaire, pour éviter les brouillages préjudiciables et pour protéger la santé publique et limiter l'exposition du public aux champs électromagnétiques. Elle requiert également l'accord de l'Agence nationale des fréquences,

établissement public de l'Etat à caractère administratif, qui, notamment, coordonne l'implantation sur le territoire national des stations radioélectriques afin d'assurer la meilleure utilisation des sites disponibles et veille au respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques, toute décision d'implantation ne pouvant être prise qu'avec son accord.

Par ailleurs, l'article L. 2111-17 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que « *les fréquences radioélectriques disponibles sur le territoire de la République relèvent du domaine public de l'Etat* » et l'article L. 2124-26 du même code précise que « *l'utilisation, par les titulaires d'autorisation, de fréquences radioélectriques disponibles sur le territoire de la République, constitue un mode d'occupation privatif du domaine public de l'Etat* ».

En considération des procédures d'autorisations, ci-dessus rappelées, le Conseil d'Etat a récemment jugé qu'il en résulte que « *le législateur a organisé une police spéciale des communications électroniques confiées à l'Etat* », ajoutant que « *afin d'assurer, sur l'ensemble du territoire national et conformément au droit de l'Union européenne, d'une part, un niveau élevé et uniforme de protection de la santé publique contre les effets des ondes électromagnétiques ..., d'autre part, un fonctionnement optimal de ces réseaux, notamment une couverture complète de ce territoire, le législateur a confié aux seules autorités qu'il a désignées, c'est-à-dire ... à l'ARCEP et à l'ANFR, le soin de déterminer, de manière complète, les modalités d'implantation des stations radioélectriques sur l'ensemble du territoire ainsi que les mesures de protection du public contre les effets des ondes qu'elles émettent* » (CE, 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, n° 326492).

En pleine cohérence avec cet arrêt du Conseil d'Etat, le Tribunal des conflits, qui relève également la volonté du législateur d'organiser une police spéciale des communications électroniques, retient que l'action portée devant le juge judiciaire aux fins d'obtenir une mesure affectant l'implantation d'une station ou antenne radioélectrique implique, par son objet même, une immixtion dans l'exercice de cette police spéciale et est susceptible d'avoir pour effet de substituer, quant aux risques en matière de brouillages et de santé publique, l'appréciation de ce juge judiciaire à celle des autorités administratives désignées pour veiller à la prévention de ces risques et donc de remettre en cause les autorisations délivrées par ces mêmes autorités. Il en déduit que seul le juge administratif peut connaître d'une telle action, même si les titulaires de ces autorisations sont des personnes de droit privé, non investies d'une mission de service public.

Toutefois, dans la décision commentée, le Tribunal des conflits réserve la compétence du juge judiciaire pour connaître des actions, qui opposent des personnes de droit privé, tendant à la réparation d'un préjudice causé par l'implantation ou le fonctionnement d'une station radioélectrique, en soulignant que celle-ci n'a pas le caractère d'un ouvrage public, ou tendant à toute autre mesure pour faire cesser un trouble anormal de voisinage étranger au domaine de la santé publique ou des brouillages préjudiciables ou causé par une implantation ou un fonctionnement irrégulier d'une telle station.

Ce faisant, cette jurisprudence rejoint celle consacrée en matière de troubles anormaux de voisinage causés par les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, selon laquelle « *les tribunaux judiciaires ont compétence pour se prononcer tant sur les dommages-intérêts à allouer aux tiers lésés par le voisinage d'un établissement dangereux, insalubre ou incommode, que sur les mesures propres à faire cesser le préjudice qu'il pourrait causer dans*

l'avenir, à la condition que ces mesures ne contrarient point les prescriptions édictées par l'administration dans l'intérêt de la sûreté et de la salubrité publique » (Cass. civ. 1^{ère}, 13 juillet 2004 : Bull. civ. I, n° 209, pourvoi n° 02-15176).