

Tribunal des conflits

N° 3996

Epoux R. c/ SA Orange

Rapp. : T. Fossier

Séance du 9 mars 2015

Lecture du 13 avril 2015

CONCLUSIONS

M. Bertrand DACOSTA, Commissaire du Gouvernement

Le contentieux des antennes relais est un contentieux partagé entre le juge administratif et le juge judiciaire.

La clé de répartition a été donnée par votre décision du 14 mai 2012, Mme Girardeau et autres c/ Société Orange France et autres (n° 3848, p. 510) (il s'agit en réalité de l'une des six décisions analogues rendues le même jour).

Vous avez d'abord relevé qu'était en cause une police administrative spéciale, la police des communications électroniques, en vous réappropriant l'analyse qu'avait retenue le Conseil d'Etat dans la décision d'assemblée Commune de Saint-Denis du 26 octobre 2011 (p. 529).

Vous en avez déduit qu'il appartenait au seul juge administratif de connaître des actions tendant à « *obtenir l'interruption de l'émission, l'interdiction de l'implantation, l'enlèvement ou le déplacement d'une station radioélectrique régulièrement autorisée et implantée sur une propriété privée ou sur le domaine public, au motif que son fonctionnement serait susceptible de compromettre la santé des personnes vivant dans le voisinage ou de provoquer des brouillages* », car le juge judiciaire ne saurait s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale.

En revanche, le juge judiciaire « *reste compétent, sous réserve d'une éventuelle question préjudicielle, pour connaître des litiges opposant un opérateur de communications électroniques à des usagers ou à des tiers, d'une part, aux fins d'indemnisation des dommages causés par l'implantation ou le fonctionnement d'une station radioélectrique qui n'a pas le caractère d'un ouvrage public, d'autre part, aux fins de faire cesser les troubles anormaux de voisinage liés à une implantation irrégulière ou un fonctionnement non conforme aux prescriptions administratives ou à la preuve de nuisances et inconvénients anormaux autres que ceux afférents à la protection de la santé publique et aux brouillages préjudiciables.* »

Relevons que ce partage entre les deux ordres de juridiction n'a pas eu les faveurs d'une partie de la doctrine, qui aurait estimé préférable la constitution d'un bloc de compétences au profit du juge administratif¹.

Mais nous ne vous inviterons pas à remettre en cause une solution arrêtée voici moins de trois ans.

Venons-en à la présente affaire.

M. et Mme R. sont propriétaires d'une maison à usage d'habitation à Fréhel, dans le département des Côtes-d'Armor. Le terrain adjacent accueille un château d'eau sur lequel sont implantées, depuis 2001, à l'initiative de la société France Télécom, désormais société Orange, des antennes relais. Estimant être victimes de nuisances sonores, les époux R. ont obtenu en 2007 du juge des référés du tribunal de grande instance de Dinan que soit diligentée une expertise. Puis ils ont assigné la société Orange devant le juge judiciaire. Leur demande tendait à ce que la société soit condamnée, d'une part, à indemniser leur préjudice et, d'autre part, à enlever les installations de téléphonie mobile implantée sur le château d'eau. Le juge de la mise en état du tribunal de grande instance de Créteil, par une ordonnance en date du 23 mars 2011, a estimé que, dès lors que la demande portait sur l'enlèvement des installations, elle tendait à modifier les effets d'une autorisation administrative et relevait, par suite, du juge administratif ; les motifs de l'ordonnance ne disent mot des conclusions indemnitaires.

Les intéressés se sont alors tournés vers le tribunal administratif de Rennes. Curieusement, alors que la demande mentionne la nécessité du déplacement des antennes pour mettre fin au préjudice, les conclusions sont exclusivement indemnitaires. Le tribunal administratif, après avoir visé vos six décisions de 2012, a donc fait application de la règle selon laquelle le juge judiciaire « *est compétent, sous réserve d'une éventuelle question préjudicielle, pour connaître des litiges opposant un opérateur de communications électroniques à des usagers ou à des tiers, d'une part, aux fins d'indemnisation des dommages causés par l'implantation ou le fonctionnement d'une station radioélectrique qui n'a pas le caractère d'un ouvrage public.* » D'où votre saisine en prévention d'un conflit négatif, sur le fondement de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849.

Comme on le voit, la curieuse configuration du litige tient à ce que le TGI de Créteil a omis de tenir compte du fait qu'il était également saisi de conclusions indemnitaires, puis à ce que les époux R. ont « oublié » devant le tribunal administratif de demander le déplacement des installations...

Devant vous, la société Orange soutient que, même en ce qui concerne les conclusions indemnitaires, le juge administratif serait compétent.

Elle invoque, à cette fin, deux arguments alternatifs.

Le premier est tiré de ce que vos décisions de 2012 ont entendu réserver l'hypothèse des installations qui auraient le caractère d'ouvrage public ; or, précisément, selon la société, tel serait le cas des installations en cause.

¹ Cf. B. Delaunay, « Quel juge pour les antennes relais ? », RDP 2003-2, p. 287 ; C. Broyelle, « Deux juges pour une antenne », RJEP mars 2013, comm. 13.

Il est exact que la notion d'ouvrage public peut s'appliquer à une propriété privée. Comme l'a jugé le Conseil d'Etat dans sa décision d'assemblée Beligaud du 29 avril 2010 (n° 323179, p. 126), ont le caractère d'ouvrage public « *les biens immeubles résultant d'un aménagement, qui sont directement affectés à un service public, y compris s'ils appartiennent à une personne privée chargée de l'exécution de ce service public.* »

Toutefois, la jurisprudence du Conseil d'Etat et la vôtre sont concordantes : depuis la transformation de France Télécom en personne morale de droit privé, les ouvrages immobiliers appartenant à cette société ne présentent plus le caractère d'ouvrages publics (CE, 11 juillet 2001, Adelee c/ France Télécom, n° 229486, p. 371 ; TC, 5 mai 2012, Société Générali assurances IARD et autres c/ Société France Télécom, T.). Il n'en va autrement que pour ceux qui sont incorporés à un ouvrage public et dont ils constituent une dépendance. Le fondement juridique de cette solution n'est pas parfaitement lumineux². La décision Adélee du Conseil d'Etat avait pu être regardée par certains comme consacrant un critère organique, lecture qui n'est plus recevable depuis la décision Beligaud. Votre décision du 5 mai 2012 semble en réalité fondée sur l'interprétation de la loi du 26 juillet 1996 elle-même, qui aurait entendu exclure que les ouvrages de France Télécom demeurent des ouvrages publics. Quoiqu'il en soit, les antennes relais, qu'elles appartiennent à France Télécom ou, a fortiori, à des opérateurs privés non chargés d'une mission de service public, échappent donc, par elles-mêmes, à cette catégorie juridique.

Reste que la qualification d'ouvrage public s'étend, en principe, aux accessoires et dépendances de l'ouvrage, dès lors qu'ils ont eux-mêmes un caractère immobilier. Tel est le cas, par exemple, de conteneurs à ordures ménagères fixés au sol (CE, 7 juin 1999, Office public d'habitations à loyers modérés d'Arcueil-Gentilly, p. 169) ou encore de panneaux de signalisation au bord d'une autoroute (CE, 29 mai 1987, Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône, T.). La jurisprudence est donc assez libérale. Il nous semble, toutefois, que le caractère attractif de la notion d'ouvrage public se justifie lorsque l'installation qui vient s'y greffer se trouve à l'égard de celui-ci dans un rapport de destination. Tel n'est pas le cas de l'antenne relai implantée sur un château d'eau.

Vous écarterez donc ce premier argument.

Le second argument est tiré de ce que vos décisions de 2012 auraient institué un bloc de compétences au profit du juge administratif lorsqu'est en cause la protection de la santé publique.

La société Orange prend appui sur la partie du considérant de principe qui est ainsi rédigée :

« le juge judiciaire reste compétent (...) pour connaître des litiges opposant un opérateur de communications électroniques à des usagers ou à des tiers (...) aux fins de faire cesser les troubles anormaux de voisinage liés à une implantation irrégulière ou un fonctionnement non conforme aux prescriptions administratives ou à la preuve de nuisances et inconvénients anormaux autres que ceux afférents à la protection de la santé publique (...) ».

Mais ce développement ne concerne que les actions tendant à faire cesser les troubles anormaux de voisinage, non les actions indemnitaires. En tout état de cause, même si l'on

² Pour un commentaire critique, cf. AJDA 2012.1964, note A. Cartier-Bresson

devait interpréter vos décisions comme réservant au juge administratif le soin de se prononcer sur les actions indemnitaires fondées sur l'existence de nuisances en termes de santé publique, ce qui ne serait pas illogique, puisque de telles actions mettraient a priori en cause la légalité des autorisations délivrées, la protection de la santé publique doit s'entendre, ici, comme la protection contre les risques d'exposition aux champs électromagnétiques. Or, en l'espèce, les époux R. se plaignent, nous l'avons dit, de nuisances sonores.

Vous serez donc conduits, en faisant application de la grille d'analyse de 2012, à déclarer le juge judiciaire compétent pour connaître des conclusions indemnitaires présentées par les requérants. Ceci vous conduira à déclarer nulles et non avenues l'ordonnance du juge de la mise en état du tribunal de grande instance de Créteil, en tant qu'elle porte sur ces conclusions, ainsi que la procédure suivie devant le tribunal administratif, à l'exception du jugement rendu par celui-ci.

Tel est le sens de nos conclusions.