


Le juge, les antennes relais et la santé publique

Sébastien Bourillon, Avocat au Barreau de Lyon

Par un arrêt remarqué du 4 février 2009, la cour d'appel de Versailles vient de confirmer le démantèlement d'une antenne relais de téléphonie mobile appartenant à la société Bouygues Télécom, à la demande de riverains de l'installation qui estimaient subir un trouble anormal de voisinage.


L'opérateur téléphonique avait obtenu le 13 décembre 2004 une décision de non-opposition à travaux, en vue de l'implantation d'un pylône de 19 mètres supportant une antenne de téléphonie mobile à Tassin-la-Demi-Lune (Rhône). La décision de non-opposition avait été vainement contestée devant le tribunal administratif de Lyon par des riverains du projet, lesquels s'étaient alors tournés vers le juge judiciaire sur le fondement des troubles anormaux de voisinage, aux fins d'obtenir l'enlèvement des installations.

Le tribunal de grande instance de Nanterre leur avait donné raison par un jugement du 18 septembre 2008 dont la presse s'était d'ailleurs largement fait l'écho, en considérant que : « Si la discussion scientifique reste ouverte, la société Bouygues Télécom ne démontre dans le cas d'espèce, ni l'absence de risque, ni le respect d'un quelconque principe de précaution puisque, à l'exception de deux décisions administratives insuffisantes pour ce faire, aucune des pièces produites ne concerne spécifiquement l'installation en cause » (TGI Nanterre 18 sept. 2008, *M. Lagouge et autres c/ Société Bouygues Télécom*, D. 2008. 2916 , note M. Boutonnet).

L'arrêt de Versailles confirme l'analyse des premiers juges, et tranche singulièrement avec la position adoptée jusqu'à récemment tant par les juridictions judiciaires qu'administratives. La solution de la cour d'appel, qui s'appuie largement sur les dernières études sanitaires menées sur la question, laisse augurer d'autres démantèlements similaires, sous réserve naturellement d'un éventuel pourvoi en cassation.

La proximité d'une antenne relais par rapport aux habitations génère un trouble anormal de voisinage

Jusqu'à présent, et à notre connaissance, seuls les tribunaux de grande instance de Grasse et de Toulon avaient ordonné le démontage d'antenne relais en relevant l'existence d'un trouble anormal de voisinage, au motif pour l'un que : « Les conclusions du rapport Zmirou, les symptômes relevés par l'étude réalisée par le docteur Santini, en 2001, sur les personnes établies à proximité d'une antenne relais, ainsi que les manifestations physiologiques, combinées aux incertitudes sur les effets réels des champs électromagnétiques à long terme sur l'être humain, et les nombreuses études sur les effets biologiques avérés sur l'homme, constituent en l'espèce des troubles excédant les troubles normaux de voisinage s'agissant d'enfants d'une école maternelle, en bas âge, bien plus exposés et fragiles que des personnes adultes » (TGI Grasse 17 juin 2003, *Commune de la Roquette-sur-Siagne c/ Société SFR*), et pour l'autre que : « Il ne peut être imposé à un voisin, contre son gré, l'exposition à un risque même hypothétique, avec la seule alternative de devoir déménager s'il se refuse à assumer ce risque. » (TGI Toulon 20 mars 2006, *M. et M^{me} Gautier c/ Société Bouygues Télécom*).



Ces deux décisions avaient toutefois connu une issue différente devant la cour d'Aix-en-Provence. Le trouble anormal de voisinage relevé par le TGI de Grasse avait été confirmé au motif que les valeurs limites d'exposition aux champs électromagnétiques édictées par le décret n° 2002-775 du 3 mai 2002 étaient excédées (CA Aix-en-Provence 8 juin 2004, *Société SFR c/ Commune de la Roquette-sur-Siagne*, D. 2004. 2678 , note M.

Boutonnet, obs. Ph. Delebecque, P. Jourdain et D. Mazeaud), alors qu'à l'inverse, le jugement du TGI de Toulon avait été réformé « en l'absence de risque sanitaire établi » par le dépassement des seuils précités (CA Aix-en-Provence 15 sept. 2008, *SA Bouygues Télécom c/ M. et M^{me} Gautier*).

L'arrêt de la cour d'appel de Versailles s'affranchit, d'une part, de la question du respect des valeurs limites d'exposition aux champs électromagnétiques du décret de 2002 et considère, d'autre part, que la simple crainte légitime du risque sanitaire suffit à caractériser un trouble anormal de voisinage, faisant ici application du fameux principe de précaution.

Le respect des normes du décret de 2002 n'écarte pas à lui seul l'existence du trouble. La cour d'appel relève en premier chef que l'antenne relais en litige « fonctionne dans le respect des normes définies par le décret du 3 mai 2002 », mais rappelle « qu'un trouble anormal de voisinage étant allégué, le respect des normes, la licéité de l'activité, son utilité pour la collectivité, ne suffisent pas à eux seuls à écarter l'existence d'un trouble ».

Cette analyse est radicalement opposée à l'interprétation de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, pour qui le respect des normes fixées par le décret de 2002 conditionne l'existence d'un trouble anormal.

Sur cette question, et sans même qu'il soit nécessaire de critiquer les seuils actuels fixés par décret en regard des dernières études sanitaires, la solution de la cour d'appel de Versailles paraît plus conforme à l'orthodoxie juridique. Le régime de la responsabilité pour trouble anormal de voisinage est en effet autonome par rapport à la responsabilité pour faute, de sorte qu'il n'est pas obligatoire, pour caractériser le trouble, d'avoir à démontrer l'existence d'un manquement à une réglementation ou à des dispositions légales. La Cour de cassation juge, par exemple, que le respect des articles 678 et 679 du code civil relatifs aux vues n'exclut pas l'existence éventuelle de troubles excédant les inconvénients normaux du voisinage (Civ. 3^e, 12 oct. 2005, pourvoi n°03-19759, D. 2005. 2706 ) , ou encore que l'infraction à une règle d'urbanisme n'implique pas nécessairement l'existence d'un trouble anormal de voisinage (Civ. 3^e, 11 févr. 1998, n° 96-10257, D. 1999. 529 ) , note S. Beaugendre).

La cour s'autorise néanmoins à « égratigner » au passage la disposition réglementaire, en relevant que les limites fixées par le décret de 2002 se situent « au-delà de ce qui est permis dans plusieurs autres pays européens », et que l'exemple de ces pays (Autriche, Lichtenstein, Italie, Pologne, Russie, Chine) « n'est pas de nature à faire taire les craintes que peuvent ressentir les personnes vivant à proximité d'une antenne relais ».

La cessation de la « crainte légitime » du risque implique le démantèlement de l'ouvrage. Les juges d'appel ont ensuite procédé à une synthèse remarquable des études menées depuis 2001 sur les risques sanitaires induits par les antennes de téléphonie mobile.

La cour d'appel fait ainsi référence, de manière particulièrement intéressante, au rapport Zmirou de 2001, régulièrement cité par le Conseil d'Etat pour dénier l'existence de risques pour la santé publique, ainsi qu'au guide de la commission internationale ICNIRP de la même année, dont la « relative pertinence » [sic] doit être confrontée à l'évaluation des méthodes de travail scientifique de l'AFSSE, aux recommandations de l'OMS publiées en mai 2006, à « diverses communications ou interpellations comme les appels de Salzbourg en 2000, de Fribourg en 2002, de Bamberg en 2004, d'Helsinki en 2005 », à la résolution de Benvenuto de 2006, ainsi qu'au rapport Bio-Initiative de 2007, pour en déduire qu'« aucun élément ne permet d'écartier péremptoirement l'impact sur la santé publique de l'exposition de personnes à des ondes ou des champs électromagnétiques Elf ».

Comme sus-indiqué, les juges d'appel ont également pris en considération les législations de certains pays qui ont volontairement réduit les normes d'émission électromagnétique en deçà ² des normes de l'ICNIRP (Autriche, Lichtenstein, Italie, Pologne, Russie, Chine), et concluent

que « l'incertitude d'une innocuité d'une exposition aux ondes émises par les antennes relais demeure et qu'elle peut être qualifiée de sérieuse et raisonnable ».

En regard de ces constatations, la cour, qui relève en outre que : « La société Bouygues Télécom n'a pas mis en oeuvre dans le cadre de [l']implantation [en cause] les mesures spécifiques ou effectives qu'elle est capable de mettre en oeuvre ainsi que l'établit la signature de chartes entre certaines communes et les opérateurs de téléphonie mobile qui fixent des normes d'émission bien en deçà des normes actuellement en vigueur en France ou qui éloignent les antennes mobiles des zones d'habitation », estime que : « Les intimés, qui ne peuvent se voir garantir une absence de risque sanitaire généré par l'antenne relais [...] à proximité immédiate de leur domicile familial, justifient être dans une crainte légitime constitutive d'un trouble ; que le caractère anormal de ce trouble causé s'infère de ce que le risque étant d'ordre sanitaire, la concrétisation de ce risque emporterait atteinte à la personne des intimés et à celle de leurs enfants ».

Il ne faut toutefois pas se méprendre sur le raisonnement adopté par le juge : la cour ne reconnaît en aucune manière la réalité des risques sanitaires provoqués par les antennes de téléphonies mobile.

L'arrêt déduit simplement des études concluant à l'existence d'un risque pour la santé publique que la crainte des riverains pour leur santé est légitime, et que cette crainte légitime est de nature à constituer un trouble anormal de voisinage.

La cour exprime ici une nuance par rapport à ce qu'avait jugé le tribunal de grande instance de Nanterre, qui s'était quant à lui fondé exclusivement sur le risque, et non sur la crainte légitime de celui-ci : « Si les troubles de santé, constatés chez certaines, soupçonnés chez d'autres, constituent un préjudice dont le lien avec la proximité des antennes relais reste à démontrer, le risque de troubles, à distinguer des troubles eux-mêmes, est lui certain puisqu'il n'est pas contesté que les autorités compétentes en la matière, tant internationales que françaises, préconisent de faire application d'un principe de précaution. [...] La concrétisation de ce risque par des troubles de santé avérés constituerait un trouble distinct [...] ».

Le raisonnement de la cour paraît à cet égard extrêmement alambiqué. Il est somme toute logique en regard du fait que le risque n'est en la matière qu'éventuel, de sorte que la réalité du trouble anormal de voisinage ne peut résulter que de la crainte de ce risque, qui quant à elle, est bien réelle, et surtout légitime en regard du débat scientifique en cours.

Et pour la cour, « la cessation du préjudice moral résultant de l'angoisse créée et subie par les [riverains] du fait de l'installation sur la propriété voisine de cette antenne relais, impose, en l'absence d'une quelconque proposition de la société Bouygues Télécom, d'ordonner son démantèlement ».

On retrouve un raisonnement relativement similaire dans un arrêt de la Cour de cassation saisie d'un trouble anormal généré par la présence d'un golf présentant des défauts de conception : l'arrêt retient que « par suite d'un défaut de conception du tracé du golf la propriété de M^{me} X... était beaucoup plus exposée que les autres riverains à des tirs de forte puissance, et qu'il ressortait clairement de l'expertise que M^{me} X..., contrainte de vivre sous la menace constante d'une projection de balles qui devait se produire d'une manière aléatoire et néanmoins inéluctable, et dont le lieu et la force d'impact, comme la gravité des conséquences potentielles, étaient totalement imprévisibles, continuait à subir des inconvénients qui excédaient dans de fortes proportions ceux que l'on pouvait normalement attendre du voisinage d'un parcours de golf » (Civ. 2^e 10 juin 2004, n° 04-10434).

Vers un revirement de la jurisprudence administrative ?

L'arrêt de Versailles est extrêmement intéressant, parce qu'il intervient à la suite d'un contentieux administratif à l'encontre de la décision de non-opposition à travaux déclarés dans lequel les riverains avaient été déboutés, le juge judiciaire prenant ainsi l'exact contrepied du juge administratif sur la question des risques sanitaires.

En la matière, la jurisprudence du Conseil d'Etat considère invariablement depuis 2002, malgré quelques tentatives de tribunaux administratifs (notamment Marseille, v., à cet égard, TA Marseille 9 mars 2004, *Société Orange France*, n° 023527), qu'en l'état des connaissances scientifiques, notamment au vu du rapport Zmirou dont la pertinence est aujourd'hui remise en cause par la cour d'appel de Versailles, l'existence de risques pour la santé publique n'est pas démontrée. Et c'est sur la foi de ce seul rapport remis au gouvernement en 2001 que le juge administratif rejette ainsi les recours contre les permis de construire ou décisions de non-opposition autorisant l'implantation des antennes, ou annule à l'inverse les refus d'autorisation ou les mesures de police des maires qui se fondent sur des motifs de santé publique (v. CE 22 août 2002, *Société SFR*, AJDA 2002. 1300¹, note P. Binczak ; v. également, CE 30 juill. 2003, *Association Priartem*, n° 241992 ; CE 28 nov. 2007, *Commune de Saint-Denis c/ Société Orange France* ; CE 2 juill. 2008, *Société SFR*, à paraître au Lebon ; AJDA 2008. 1359²).

Les dernières études scientifiques expressément citées par la cour d'appel de Versailles, qui alimentent « l'état des connaissances scientifiques », devraient donc légitimement amener le juge administratif à s'interroger sur la pertinence du maintien de sa jurisprudence actuelle.

Il en va d'autant plus qu'il ne devrait juridiquement plus être nécessaire d'avoir à démontrer la réalité des risques sanitaires générés par les antennes relais, l'absence de certitudes en la matière paraissant désormais suffisante soit pour refuser d'autoriser la construction d'antennes relais trop près des habitations, soit pour imposer, par des mesures de police, des restrictions à l'implantation de celles-ci. En effet, si jusqu'à récemment, l'invocation du principe de précaution ne pouvait justifier un refus ou une annulation de permis de construire, ni même une mesure de police municipale compte tenu du principe d'indépendance des législations (v. not., CE 20 avr. 2005, *Société Bouygues Télécom*, Lebon 1139³ ; AJDA 2005. 1191⁴, concl. Y. Aguila), le nouvel article R. 111-15 du code de l'urbanisme prévoit désormais que : « Le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable doit respecter les préoccupations d'environnement définies aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement ». Or, parmi ces préoccupations d'environnement figure le fameux principe de précaution, en vertu duquel « lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ».

A l'heure où nous écrivons ces lignes, deux tribunaux de grande instance jugeaient dans la lignée de l'arrêt de Versailles. Le tribunal de grande instance de Carpentras ordonnait ainsi le 16 février 2009 le démantèlement d'une antenne relais située à proximité d'habitations, en relevant l'existence d'une « crainte légitime d'une atteinte directe à [la] santé [des riverains] constitutive d'un trouble dont le caractère anormal tient au fait qu'il porterait atteinte, une fois réalisé, à l'intégrité physique sans qu'il soit à ce jour possible d'en mesurer toute l'ampleur », alors que son homologue d'Angers, le 5 mars 2009, faisait défense à l'opérateur téléphonique d'établir une antenne relais sur le clocher d'une église, sur la base du principe de précaution. Le premier ministre venait par ailleurs d'annoncer la tenue d'une table ronde le 26 mars dernier, portant sur les dangers potentiels des téléphones mobiles et des antennes relais.

Mots clés :

NATURE ET ENVIRONNEMENT * Principe de précaution * Antenne * Trouble anormal de voisinage * Démantèlement