

Cour de cassation – Chambre civile 1

17 octobre 2012

Mme Nyves X c/ société Orange France

Cassation sans renvoi

Décision attaquée : Cour d'appel de Rennes 2011-04-12

Sources :

Références au greffe :

- RG n° 11-19.259

Références de publication :

- Editions Legislatives

La décision :

REPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS
LA COUR DE CASSATION, PREMIÈRE CHAMBRE CIVILE,

A RENDU L'ARRET SUIVANT :

Sur les trois moyens réunis :

Vu le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire, la loi des 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor An III, ensemble les articles L. 42-1 et L. 43 du code des postes et communications électroniques et les articles L. 2124-26 et L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;

Attendu qu'il résulte de ces dispositions que le législateur a organisé une police spéciale des communications électroniques confiée à l'Etat ; qu'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 émises par les réseaux de communications électroniques, qui sont identiques sur tout le territoire, d'autre part, un fonctionnement optimal de ces réseaux, notamment par une couverture complète de ce territoire, le législateur a confié aux seules autorités publiques qu'il a désignées le soin de déterminer et contrôler les conditions d'utilisation des fréquences ou bandes de fréquences et 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 et contre les brouillages préjudiciables ; que, par suite, l'action portée devant le juge judiciaire, quel qu'en soit le fondement, aux fins d'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 implique, en raison de son objet même, une immixtion dans l'exercice de la police spéciale dévolue aux autorités publiques compétentes en la matière ; que, nonobstant le fait que les titulaires

—  —



d'autorisations soient des personnes morales de droit privé et ne soient pas chargés d'une mission de service public, le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire s'oppose à ce que le juge judiciaire, auquel il est ainsi demandé de contrôler les conditions d'utilisation des fréquences radioélectriques au regard des nécessités d'éviter les brouillages préjudiciables et de protéger la santé publique et, partant, de substituer, à cet égard, sa propre appréciation à celle que l'autorité administrative a portée sur les mêmes risques ainsi que, le cas échéant, de priver d'effet les autorisations que celle-ci a délivrées, soit compétent pour connaître d'une telle action ;

Attendu, selon l'arrêt attaqué, que Mme Nyves X... a assigné la société Orange France afin qu'il soit interdit à celle-ci de procéder à la mise en oeuvre d'un projet d'implantation d'antennes-relais Orange sur une parcelle de terrain située à Loctudy, en arguant de sa crainte que ce projet soit de nature à exposer un implant dont elle est porteuse à des champs électromagnétiques de nature à en perturber le fonctionnement ;

Attendu que pour dire la juridiction judiciaire compétente pour connaître de la demande, l'arrêt retient que le démantèlement de l'installation ne saurait constituer une atteinte à une autorisation administrative, que Mme X... est étrangère aux contrats et autorisations d'occupation du domaine public délivrés à la société Orange France et ne remet pas en cause ces contrats et autorisations ni n'en conteste la légalité mais fait seulement valoir que l'activité exercée en vertu de ces autorisations, accordées sous réserve du droit des tiers, lui occasionne un trouble anormal de voisinage, que le litige ne relève pas du champ d'application de l'article L. 2331-1 du code général des personnes publiques et qu'une antenne-relais n'est ni un ouvrage immobilier ni le résultat d'un aménagement particulier ou d'une opération de travaux publics mais la propriété de l'opérateur, personne morale de droit privé, de sorte qu'elle ne saurait être considérée comme un ouvrage public ;

En quoi, la cour d'appel a violé le principe et les textes susvisés ;

PAR CES MOTIFS :

CASSE ET ANNULE, en toutes ses dispositions, l'arrêt rendu le 12 avril 2011, entre les parties, par la cour d'appel de Rennes ;

Vu l'article L. 411-3 du code de l'organisation judiciaire ;

Dit n'y avoir lieu à renvoi ;

Dit la juridiction judiciaire incompétente pour connaître du litige opposant Mme X... à la société Orange France ;

Renvoie les parties à mieux se pourvoir ;

Condamne Mme X... aux dépens exposés devant les juridictions du fond et la Cour de cassation ;

Vu l'article 700 du code de procédure civile, rejette la demande ;

Dit que sur les diligences du procureur général près la Cour de cassation, le présent arrêt sera transmis pour être transcrit en marge ou à la suite de l'arrêt cassé ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, première chambre civile, et prononcé par le président en son audience publique du dix-sept octobre deux mille douze.





MOYENS ANNEXES au présent arrêt

Moyens produits par la SCP Coutard et Munier-Apaire, avocat aux Conseils, pour la société Orange France

PREMIER MOYEN DE CASSATION

PRIS de ce que l'arrêt confirmatif attaqué a confirmé l'ordonnance du juge de la mise en état du tribunal de grande instance de Quimper en date du 12 novembre 2010 ayant déclaré le tribunal de grande instance compétent pour connaître de la demande de Madame X... tendant à interdire à la société ORANGE France de procéder à la mise en oeuvre d'un projet d'implantation d'une antenne-relais de téléphonie mobile sur une parcelle à LOCTUDY ;

AUX MOTIFS QUE « Considérant que la société Orange France a été autorisée par arrêté du 18 juillet 2001 à établir et exploiter un réseau radioélectrique de troisième génération ouvert au public et à fournir le service téléphonique au public ; que par décision n° 06-0239 du 14 février 2006, elle a été autorisée par l'autorité de régulation des communications électriques et des postes (ARCEP) à utiliser des fréquences dans les bandes 900 Mhz et 1800 Mhz pour établir et exploiter un réseau radioélectrique ouvert au public ;

Considérant que le 26 août 2008, le maire de la commune, a rendu un arrêté de non opposition à déclaration préalable pour l'implantation d'une antenne relais sur un terrain situé à Kernizan à LOCTUDY ;

Considérant que cette décision ne constitue qu'une simple acceptation du lieu d'implantation qui n'a pas été prescrite par les autorités ayant délivré l'autorisation d'utiliser le domaine public hertzien, de sorte que le démantèlement de l'installation demandé par Madame X... ne saurait constituer une atteinte à une autorisation administrative ;

Considérant que les fréquences radioélectriques disponibles sur le territoire de la République relèvent du domaine public de l'Etat, ainsi qu'énoncé à l'article L 2111-17 du code général des personnes publiques ; que selon l'article L 2124-26 du même code, l'utilisation de ces fréquences constitue un mode d'occupation privatif du domaine public et que l'article L 2331-1 dispose que sont portés devant la juridiction administrative les litiges relatifs aux autorisations ou contrats comportant occupation du domaine public, quelque soit leur forme ou leur dénomination, accordés ou conclus par les personnes publiques ou leurs concessionnaires ;

Considérant cependant que Madame X... est étrangère aux contrats et autorisations d'occupation du domaine public délivrés à la société ORANGE France ;

Qu'elle ne les remet pas en cause, ni ne conteste leur légalité, mais fait seulement valoir que l'activité exercée en vertu de ces autorisations, qui ont été accordées sous réserve du droit des tiers, lui occasionne un trouble anormal de voisinage ;

Que dès lors ce litige ne relève pas du champ d'application de l'article L 2331-1 du code général des personnes publiques et en conséquence de la compétence de la juridiction administrative. »

AUX MOTIFS ADOPTES « QU'enfin, la société ORANGE France fait valoir que la demande est de nature à porter atteinte à un ouvrage public et, de ce fait, relève de la compétence des tribunaux de l'ordre administratif ; que cependant, une antenne-relais, qui peut être déplacée et démontée n'est, ni un ouvrage immobilier, ni le résultat d'un aménagement particulier ou d'une opération de travaux public, mais la propriété de l'opérateur, personne morale de droit privé, installée pour le compte de ce dernier, et ne saurait être considérée comme un ouvrage public, bien que participant à une activité d'intérêt public ».





1°) ALORS QUE, D'UNE PART, si un texte est clair, il ne nécessite aucune interprétation, et doit être appliqué sans réserve ni exception ; que comme l'indique l'arrêt, l'article 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que « sont portés devant la juridiction administrative les litiges relatifs : 1° aux autorisations ou contrats comportant occupations du domaine public, quelle que soit leur forme ou leur dénomination, accordées ou conclues par les personnes publiques », que selon l'article 2124-26 : « l'utilisation par les titulaires d'autorisations, de fréquences radioélectriques disponibles sur le territoire de la République, constitue un mode d'occupation privatif du domaine public de l'Etat » ; que l'arrêt mentionne que la société ORANGE a été autorisée par décision du 14 février 2006, par l'ARCEP, à utiliser des fréquences, pour établir et exploiter un réseau électrique ouvert au public, qu'il est constant que l'antenne de téléphonie mobile en cause a été autorisée par l'Agence nationale des fréquences (ANFr) à émettre dans ses bandes, par décision du 27 mars 2009 ; qu'ainsi, la demande présentée par Madame X... tendant à interdire à la société ORANGE de mettre en place ce projet d'implantation d'une antenne-relais, constitue bien un « litige relatif » à l'autorisation « comportant occupation du domaine public » hertzien de l'Etat, au sens de l'article L 2331-1 précité ; qu'en déclarant que : « cependant, Madame X... est étrangère au contrat et autorisation d'occupation du domaine public délivrée à la société ORANGE France », dès lors que les dispositions de l'article L 2331-1 du CGPPP visent « tous les litiges » relatifs aux autorisations comportant occupation du domaine public hertzien, sans faire de distinction entre les demandes émanant du bénéficiaire de l'autorisation ou du contrat ou de tiers, la cour d'appel a violé ce texte, par refus d'application.

2°) ALORS QUE, D'AUTRE PART, qu'il est évident que la demande d'interdiction de mise en place, l'antenne relais autorisée par l'ANFr et destinée à capter et émettre des ondes dans le domaine public hertzien, est de nature à contrarier les prescriptions données par l'ARCEP, portant autorisation d'occupation du domaine public ; qu'en énonçant, en second lieu, que la demande d'interdiction de Madame X... ne relève pas du champ d'application de l'article L 2331-1 du CGPPP « en tant qu'elle ne remet pas en cause, les contrats et autorisations d'occupation du domaine public délivrées à la société ORANGE France par l'ARCEP, la cour d'appel a encore violé manifestement lesdits textes, puisque l'accueil de la demande d'interdiction du fonctionnement de l'antenne-relais conduirait à interdire, fut-ce momentanément, l'utilisation du domaine public hertzien, conformément à l'autorisation donnée par l'ARCEP.

DEUXIEME MOYEN DE CASSATION

PRIS de ce que l'arrêt confirmatif attaqué a confirmé l'ordonnance du juge de la mise en état du tribunal de grande instance de Quimper en date du 12 novembre 2010 ayant déclaré le tribunal de grande instance compétent pour connaître de la demande de Madame X... tendant à interdire à la société ORANGE France de procéder à la mise en oeuvre d'un projet d'implantation d'une antenne-relais de téléphonie mobile sur une parcelle à LOCTUDY ;

AUX MOTIFS QUE « Considérant que la société Orange France a été autorisée par arrêté du 18 juillet 2001 à établir et exploiter un réseau radioélectrique de troisième génération ouvert au public et à fournir le service téléphonique au public ; que par décision n° 06-0239 du 14 février 2006, elle a été autorisée par l'autorité de régulation des communications électriques et des postes (ARCEP) à utiliser des fréquences dans les bandes 900 Mhz et 1800 Mhz pour établir et exploiter un réseau radioélectrique ouvert au public ; Considérant que le 26 août 2008, le maire de la commune, a rendu un arrêté de non opposition à déclaration préalable pour l'implantation d'une antenne relais sur un terrain situé à Kernizan à LOCTUDY ;





Considérant que cette décision ne constitue qu'une simple acceptation du lieu d'implantation qui n'a pas été prescrite par les autorités ayant délivré l'autorisation d'utiliser le domaine public hertzien, de sorte que le démantèlement de l'installation demandé par Madame X... ne saurait constituer une atteinte à une autorisation administrative ;

Considérant que les fréquences radioélectriques disponibles sur le territoire de la République relèvent du domaine public de l'Etat, ainsi qu'énoncé à l'article L 2111-17 du code général des personnes publiques ; que selon l'article L 2124-26 du même code, l'utilisation de ces fréquences constitue un mode d'occupation privatif du domaine public et que l'article L 2331-1 dispose que sont portés devant la juridiction administrative les litiges relatifs aux autorisations ou contrats comportant occupation du domaine public, quelque soit leur forme ou leur dénomination, accordés ou conclus par les personnes publiques ou leurs concessionnaires ;

Considérant cependant que Madame X... est étrangère aux contrats et autorisations d'occupation du domaine public délivrés à la société ORANGE France ;

Qu'elle ne les remet pas en cause, ni ne conteste leur légalité, mais fait seulement valoir que l'activité exercée en vertu de ces autorisations, qui ont été accordées sous réserve du droit des tiers, lui occasionne un trouble anormal de voisinage ;

Que dès lors ce litige ne relève pas du champ d'application de l'article L 2331-1 du code général des personnes publiques et en conséquence de la compétence de la juridiction administrative. »

AUX MOTIFS ADOPTES « QU'enfin, la société ORANGE France fait valoir que la demande est de nature à porter atteinte à un ouvrage public et, de ce fait, relève de la compétence des tribunaux de l'ordre administratif ; que cependant, une antenne-relais, qui peut être déplacée et démontée n'est, ni un ouvrage immobilier, ni le résultat d'un aménagement particulier ou d'une opération de travaux public, mais la propriété de l'opérateur, personne morale de droit privé, installée pour le compte de ce dernier, et ne saurait être considérée comme un ouvrage public, bien que participant à une activité d'intérêt public ».

1°) ALORS QUE, DE PREMIERE PART, les tribunaux de l'ordre judiciaire sont compétents pour se prononcer sur la réparation du préjudice résultant des troubles anormaux de voisinage et ordonner des mesures utiles pour y mettre fin à la condition, s'agissant d'une activité autorisée par l'autorité administrative, que les mesures ordonnées ne fassent pas obstacle à celles prévues par l'administration et ne contrarient point les descriptions édictées par elle ; que comme l'a fait valoir la société ORANGE France, « c'est l'agence nationale des fréquences (ANFr), établissement public de l'Etat, qui délivre de façon spécifique et localisée les autorisations d'émettre pour une installation donnée sur un emplacement donné », cette autorisation administrative étant donnée dans le cadre de la procédure COMSIS au regard des textes sur la santé, notamment l'article L 43-1 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) ; qu'en l'espèce, l'ANFr a délivré l'autorisation d'émettre pour le site concerné, le 27 mars 20096 ; que la demande de Madame X... tendant à interdire à la société ORANGE de procéder à la mise en place de l'antenne-relais dûment autorisée par l'ANFr, est assurément de nature à remettre en cause cette autorisation spéciale en sorte qu'en ne recherchant pas, comme elle y était expressément invitée, si la demande de Madame X... en interdiction de l'installation de la station d'antenne-relais est de nature à faire obstacle à la décision spéciale d'autorisation de l'ANFr, la cour d'appel n'a pas donné de base légale à sa décision et violé le principe de la séparation des pouvoirs, la loi des 16 et 24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III ainsi que l'article L 43-1 du code des postes et communications électroniques.





2°) ALORS QUE, DE SECONDE PART, à supposer que la cour d'appel ait implicitement adopté les motifs de l'ordonnance confirmée du juge de la mise en état selon lesquels la demande en interdiction de Madame X... : « ne tend à la remise en cause ni de l'autorisation d'exploitation du service radioélectrique ni de l'autorisation donnée par l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) d'utiliser telle ou telle bande de fréquence ni de l'accord donné par l'agence nationale des fréquences (ANFr) pour émettre à partir de l'antenne relais dont l'installation est projetée à LOCTUDY LARVOR.

En effet, c'est sans intervention de la puissance publique que la société ORANGE France a fait le choix d'implanter une antenne sur le site litigieux et l'ANFr qui n'a pas prescrit ce choix, s'est contentée d'accepter le site proposé par l'opérateur qui avait toute latitude pour installer l'antenne à un autre endroit », l'arrêt est entaché d'une erreur manifeste de droit car, comme l'a fait valoir également la société ORANGE France, « c'est l'ANFr (établissement public de l'Etat) qui délivre de façon spécifique et localisée les autorisations d'émettre pour une installation donnée sur un emplacement donné... L'autorisation administrative d'émettre est faite après avoir étudié le dossier de l'opérateur de téléphonie mobile ORANGE France, dans le cadre de la procédure COMSIS, notamment au regard des textes sur la santé (article L 43-1 du CPCE) », que l'émission des ondes électriques est soumise à une validation de l'ANFr, ce n'est pas un avis, mais une autorisation d'émettre qui est donnée par l'ANFr au regard des textes et notamment des textes sur les valeurs d'émission d'ondes électromagnétiques (conclusions p. 30), il y a bien l'intervention de la puissance publique dans le choix de l'emplacement au titre de l'autorisation donnée par l'ANFr, le dossier COMSIS vise bien une implantation à un endroit précis (conclusions p. 31) ; qu'à cet égard, l'arrêt encourt encore la cassation pour violation du principe de la séparation des pouvoirs et les textes précités sous les premières branches ainsi que l'article L 43-1 du CPCE.

TROISIEME MOYEN DE CASSATION

PRIS de ce que l'arrêt confirmatif attaqué a confirmé l'ordonnance du juge de la mise en état du tribunal de grande instance de Quimper en date du 12 novembre 2010 ayant déclaré le tribunal de grande instance compétent pour connaître de la demande de Madame X... tendant à interdire à la société ORANGE France de procéder à la mise en oeuvre d'un projet d'implantation d'une antenne-relais de téléphonie mobile sur une parcelle à LOCTUDY ;

AUX MOTIFS QUE « QU'enfin, la société ORANGE France fait valoir que la demande est de nature à porter atteinte à un ouvrage public et, de ce fait, relève de la compétence des tribunaux de l'ordre administratif ; que cependant, une antenne-relais, qui peut être déplacée et démontée n'est, ni un ouvrage immobilier, ni le résultat d'un aménagement particulier ou d'une opération de travaux public, mais la propriété de l'opérateur, personne morale de droit privé, installée pour le compte de ce dernier, et ne saurait être considérée comme un ouvrage public, bien que participant à une activité d'intérêt public ».

1°) ALORS QUE, EN PREMIER LIEU, ainsi que l'a fait valoir la société ORANGE, l'action de Madame X... porte sur une autorisation d'émettre localement : « depuis un « pylône » implanté par ORANGE France à LOCTUDY, qu'il s'agit bien d'une dépendance immobilière « dès lors que l'activation des fréquences passe par des dispositifs et installations qui ont un caractère d'immeubles (antennes fixées par des mâts reliés à un pylône) », qu'en se bornant à affirmer, sans aucune référence au cas d'espèce, qu'« une antenne-relais, qui peut être déplacée et démantelée, n'est, ni un ouvrage immobilier ni le résultat d'un aménagement particulier », la cour d'appel a violé le principe de la séparation des pouvoirs et les lois susvisées des 16 et 24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III.





2) ALORS QUE, EN SECOND LIEU, un ouvrage public peut appartenir à un simple particulier ; que dès lors, la circonstance que l'antenne-relais en cause soit « la propriété de l'opérateur, personne morale de droit privé, installée pour le compte de ce dernier » n'est pas de nature à exclure l'existence d'un ouvrage public, contrairement aux énonciations de l'arrêt qui viennent encore heurter de plein fouet le principe et les textes cités sous la première branche.

3) ET ALORS, ENFIN QUE « présentent le caractère d'ouvrages publics, notamment 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 » ; que la juridiction d'appel a encore violé le principe de la séparation des pouvoirs et les lois visées sous la première branche, en déniant à l'antenne-relais en cause le caractère d'un ouvrage public, « bien que participant à une activité d'intérêt public », alors que la société ORANGE France, à qui appartient l'antenne-relais en cause, qui s'est engagée à couvrir le territoire national en téléphonie mobile, participe à la réalisation d'une mission reconnue par la loi comme de service public et que l'ouvrage est ainsi directement affecté audit service public ;

M. Charruault, M. Gallet, Mme Falletti, SCP Coutard et Munier-Apaire

