Les revues JurisClasseur

ENVIRONNEMENT

ACTUALITÉ DU DROIT PUBLIC, PRIVÉ ET PÉNAL DE L'ENVIRONNEMENT

N° 11 - NOVEMBRE 2008
7E ANNÉE - ISSN 1632-6067

SOUS LA DIRECTION DE :
Christian HUGLO
Jehan de MALAFOSSE

Repère 10
Alertes 66 à 72
Études 12 à 14
Chronique 4
Commentaires 152 à 162

Notamment ce mois-ci :

> CHRONIQUE

4 Entreprise et développement durable (2e partie)
par François Guy TRÉBULLE, agrégé des facultés de droit, professeur des universités à l'université Paris Descartes (p. 27)

> COMMENTAIRES

157 Installations classées
La qualité d'exploitant débiteur de l'obligation de remise en état du site (CAA Douai, plén., 22 mai 2008)
par David GILLIG (p. 49)

159 Information et participation
Évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement (CJCE, 25 juill. 2008)
par Pascal TROUILLY (p. 50)

160 Troubles de voisinage et antennes relais
Bouygues Télécom condamné sur le fondement du risque de troubles certain (TGI Nanterre, 18 sept. 2008)
par Maï LE PRAT, avocate à la Cour et Laurent VERDIER, avocat à la Cour, docteur en droit, cabinet Verdier Le Prat avocats (p. 51)

Responsabilité environnementale

12 De la responsabilité environnementale

Étude par Marcel SOUSSE,
professeur à l'université Via Domitia de Perpignan (p. 9)

La loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale, inspirée du droit communautaire, institue un régime original de réparation du dommage écologique reposant sur l'exploitant. Cette réparation, qui se situe en dehors des mécanismes de la responsabilité, consacre une nouvelle forme de socialisation du risque.

Prescription civile

14 Réforme de la prescription civile et responsabilité civile environnementale
Étude par Mathilde BOUTONNET, maître de conférences en droit privé, université de Rennes I, Laboratoire IODE, UMR CNRS 6262 (p. 21)

Charte de l'environnement

153 Valeur juridique. Domaine de la loi et du règlement (à propos de l'arrêt CE, ass., 3 oct. 2008, n° 297931, Cne d'Annecy)
Commentaire par Pascal TROUILLY, maître des requêtes au Conseil d'État (p. 40)

Déchets

154 Qualification et disqualification du pétrole échappé de l'Erika et application du principe pollueur payeur (CJCE, gde ch., 24 juin 2008, aff. C-188/07, Cne Mesquer c/ Total France SA et Total International Ltd)
Commentaire par Philippe BILLET, professeur agrégé de droit public à l'université de Bourgogne (p. 41)

LexisNexis®
JurisClasseur
www.lexisnexis.fr

pas de la directive modifiée et, par conséquent, ne devaient pas être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement.

La Cour rejette, sans surprise, une telle argumentation : « Il serait contraire à l'objet même de la directive modifiée de faire échapper à son champ d'application tout projet portant sur une voie urbaine au seul motif que cette directive ne mentionne pas expressément, parmi les projets énumérés dans ses annexes I et II, ceux portant sur ce type de voie ». Son analyse la conduit notamment à retenir que les différents types de routes mentionnés dans la directive se situent tant en agglomération que hors agglomération, que les États membres doivent donner à la directive modifiée une exécution qui corresponde pleinement aux exigences qu'elle pose compte tenu de son objectif essentiel, et à en déduire que des projets de voies urbaines sont susceptibles de relever du champ d'application de la directive modifiée, qu'ils correspondent d'ailleurs à des opérations de construction ou, en fonction de leur ampleur, à des opérations de transformation ou d'amélioration. (cf. déjà, sur ce dernier point, arrêts *CJCE, 16 sept. 2004, aff. C-227/01, Commission/Espagne : Rec. CJCE 2004, I, p. 8253*).

C'est naturellement à la juridiction espagnole de renvoi qu'il appartiendra de déterminer, à la lumière des caractéristiques précises du projet, si celui-ci relève ou non soit de l'annexe I de la directive modifiée. Dans l'hypothèse d'une réponse négative, il lui faudrait encore examiner si ce projet relève de l'annexe II, en fonction de ses incidences notables sur l'environnement. À ce titre, il n'y a pas lieu de tenir compte des seuls effets directs des travaux, mais également des incidences sur l'environnement de l'exploitation des ouvrages issus de ces travaux. Enfin, la Cour souligne que « l'objectif de la directive modifiée ne saurait être détourné par le fractionnement d'un projet et que l'absence de prise en considération de l'effet cumulatif de plusieurs projets ne doit pas avoir pour résultat pratique de les soustraire dans leur totalité à l'obligation d'évaluation alors que, pris ensemble, ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement... ». Là encore, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier s'ils doivent être traités conjointement en raison, notamment, de leur proximité géographique, de leurs similitudes et de leurs interactions.

Pascal TROUILLY

Mots-Clés : Principes généraux du droit de l'environnement - Information et participation (V. ce mot)
Information et participation - Évaluation des incidences de projets

SANTÉ ET ENVIRONNEMENT

ANTENNES RELAIS

▲ 160 Bouygues Télécom condamné sur le fondement du risque de troubles certain

Par un jugement du 18 septembre 2008, le tribunal de grande instance de Nanterre a condamné Bouygues Télécom à démonter une antenne relais de téléphonie mobile sur le fondement du trouble anormal du voisinage.

TGI Nanterre, 18 sept. 2008, n° 07/02173, Mr Lagouge et a. c/ Bouygues Télécom : JurisData n° 2008-001343

(...) La Sa Bouygues Télécom a installé en 2006 des antennes relais de téléphonie mobile sur un pylône de 19 m ayant la forme d'un arbre, à proximité immédiate des habitations de M. et M^me^ Eric Lagouge, M. et M^me^ Thierry Gravier et M. et M^me^ Jean-Marie Laharotte sur la commune de Tassin la demi-lune dans le Rhône. (...)

Les parties qui citent ainsi de nombreux avis, études ou analyses, nationales ou internationales, en font une lecture pour le moins opposée. Une conclusion certaine des pièces versées au débat qui sont les seules sur lesquelles le tribunal peut se fonder, est que la discussion scientifique reste ouverte et qu'elle permet à chacun de nourrir son point de vue.

Une autre conclusion à en retenir est que si les troubles de santé, constatés chez certains, 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 Sa Bouygues Telecom ne démontre d'ailleurs 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.

Or exposer son voisin, contre son gré, à un risque certain, et non pas hypothétique comme prétendu en défense, constitue en soit un trouble de voisinage. Son caractère anormal tient au fait qu'il porte sur la santé humaine.

La concrétisation de ce risque par des troubles de santé avérés constituerait un trouble distinct, susceptible de recevoir d'autres qualifications en fonction de la gravité des troubles, mais est hors du cadre du litige puisque les demandeurs ne se plaignent d'aucune pathologie.

Écarter le risque dans le cas présent, vu l'absence de pièces spécifiques versées au débat, ne peut s'obtenir que par l'enlèvement des installations. Le préjudice passé des demandeurs sera compensé par une indemnisation de 3 000 euros par couple.

Une astreinte journalière et l'exécution provisoire accompagneront cette décision afin d'assurer une exécution effective de cet enlèvement dans un délai raisonnable. (...)

Par ces motifs,

Le tribunal,

Condamne la SA Bouygues Télécom à enlever les installations d'émissions-réceptions sous astreinte de 100 euros par jour de retard à l'issue d'une période de quatre mois commençant le lendemain de la signification de la présente décision à cette société,

Condamne de la SA Bouygues Télécom à payer à 3 000 euros à M. et M^me^ Eric Lagouge, 3 000 euros à M. et M^me^ Thierry Gravier et 3 000 euros à M. et M^me^ Jean-Marie Laharotte, à titre des dommages et intérêts pour leur exposition au risque sanitaire (...)

NOTE : Par son jugement en date du 18 septembre 2008, le tribunal de grande instance de Nanterre a condamné Bouygues Télécom à démonter une antenne relais de téléphonie mobile sur le fondement du trouble anormal du voisinage. La motivation de ce jugement apporte des éclairages novateurs sur les éléments constitutifs du trouble anormal de voisinage (**1**) et sur l'application du principe de précaution à ce mode de responsabilité (**2**).

1. L'émergence du risque dans la théorie du trouble anormal de voisinage

En matière de trouble anormal de voisinage, la responsabilité de l'auteur des troubles peut être engagée en l'absence de commission d'une faute. En effet, le juge recherche essentiellement si les troubles en question excèdent ou non les inconvénients normaux du voisinage. Le jugement du tribunal de grande instance de Nanterre a consacré l'exposition à un risque certain comme trouble du voisinage (**A**), l'anormalité de ce dernier découlant de son caractère sanitaire (**B**).

A. - L'exposition à un risque certain constitue un trouble du voisinage

Le tribunal de grande instance de Nanterre a jugé que l'exposition des voisins à un risque certain, contre leur gré, constitue un trouble du voisinage.

L'utilisation du concept de risque dans la responsabilité pour trouble anormal du voisinage n'est pas anodine puisque ce mode de responsabilité a été développé à partir de troubles concrets tels que les bruits, les odeurs, les pollutions, la privation d'ensoleillement etc. Ainsi, la pollution visuelle induite par les antennes relais de téléphonie mobile a déjà été considérée comme constitutive d'un trouble anormal de voisinage par la jurisprudence (*CA Bordeaux, 20 sept. 2005, n° 04/01348, Epx Verdeau c/ SA Bouygues Telecom : JurisData n° 2005-283943*). En l'espèce, les demandeurs ont d'ailleurs tenté, sans succès, de faire-valoir l'existence d'un préjudice visuel causé par l'antenne relais de Bouygues Télécom.

Rappelons que le risque est un « danger éventuel plus ou moins prévisible » (*Le Robert Encyclopédie de la langue française*) tandis que le danger est « ce qui menace ou compromet la sûreté, l'existence d'une personne ou d'une chose en général, ou dans une circonstance donnée » (*Le Robert Encyclopédie de la langue française*).

Le tribunal de grande instance de Nanterre a souligné qu'une controverse scientifique ne permettait pas de déterminer si la présence d'antennes relais de téléphonie mobile à proximité d'habitation pouvait avoir un lien avec l'existence de troubles de la santé constatés ou uniquement « soupçonnés ».

Toutefois, le tribunal a motivé son jugement en soulignant que le risque afférent aux antennes relais de téléphonie mobile était certain et pas seulement hypothétique ou éventuel. La controverse scientifique sur l'appréciation du risque causé par les antennes relais laisse ainsi place à une « controverse juridique » puisque la cour d'appel d'Aix en Provence a considéré trois jours avant le jugement de Nanterre qu'aucun risque sanitaire n'était établi (*CA Aix-en-Provence, 15 sept. 2008, n° 06/110, infirmant TGI Toulon, 20 mars 2006, M. Richard G.*).

Le tribunal de grande instance de Nanterre s'est appuyé sur la préconisation de l'application du principe de précaution par les « autorités compétentes en la matière, tant internationales que françaises » pour conclure que le risque était établi et certain.

En cela, le tribunal a probablement cherché à caractériser un trouble concret, dans le fil de la jurisprudence traditionnelle du trouble anormal de voisinage. Il se différentie ainsi du jugement rendu par le tribunal de grande instance de Toulon en date du 20 mars 2006, infirmé en appel trois jours auparavant. Ce jugement avait considéré que l'exposition à un risque « même hypothétique » constituait un trouble de voisinage.

Mais la certitude du risque telle que retenue par le tribunal de grande instance de Nanterre ne rend pas pour autant certain le danger et la probabilité d'occurrence de ce dernier n'en est pas plus élevée. Quelle que soit la qualification retenue du risque, éventuel ou certain, il ressort donc des termes du jugement commenté que l'exposition à la simple éventualité d'un danger constitue un trouble du voisinage.

Le jugement du tribunal de grande instance de Nanterre s'inscrit dans une tendance des juges de première instance à arbitrer les controverses scientifiques en s'appuyant sur la simple éventualité d'un danger.

Ainsi, pour relaxer des faucheurs de parcelles de maïs génétiquement modifié, certaines décisions de première instance ont considéré que la non-démonstration d'une absence totale de risque par les exploitants agricoles ou les firmes semencières constituait un danger actuel ou imminent permettant de se prévaloir du fait justificatif de l'état de nécessité (*TGI Chartres, 5 juin 2008, n° 965/2008*).

La prise en compte du simple risque et non de l'existence certaine d'un danger par les juges du fond pourrait laisser place à des dérives tant les controverses scientifiques sont nombreuses à l'égard de toute nouvelle technologie.

Dans son jugement en date du 18 septembre 2008, le tribunal de grande instance de Nanterre a considéré qu'il appartenait à Bouygues Télécom de démontrer l'inexistence du risque, ce que la société n'est pas parvenue à faire. L'obligation mise à la charge du défendeur de prouver un fait négatif représente toutefois une gageure puisque l'existence d'une controverse scientifique implique, par essence, qu'il n'existe pas de position tranchée en la matière.

B. - Le caractère sanitaire du risque certain confère au trouble du voisinage un caractère anormal

L'anormalité du trouble de voisinage doit être appréciée *in concreto* par le juge en tenant compte des circonstances de temps et de lieu. Il s'agit d'une appréciation souveraine des juges du fond, s'appuyant notamment sur la sensibilité personnelle de la victime du trouble.

À cet égard, la perception subjective du risque est souvent éloignée de l'expression scientifique objective de ce dernier. Les risques les plus redoutés ne sont pas nécessairement les risques avérés, puisque la peur répond à des mécanismes souvent irrationnels.

La plupart des situations comporte une marge incompressible de risques jugée acceptable en raison des bénéfices que l'on pense en tirer.

En l'espèce, le jugement précise que le caractère anormal du trouble tient au fait qu'il porte sur la santé humaine et qu'il n'a pas été accepté par les victimes.

Les juges du fond ont donc procédé à un arbitrage selon lequel l'exposition à un risque sanitaire n'est pas acceptable malgré les bénéfices technologiques et commerciaux apportés par la technologie de la téléphonie mobile.

Le tribunal de grande instance de Nanterre a pourtant rappelé que les normes françaises en vigueur avaient été respectées par Bouygues Télécom. En contraignant *de facto* l'entreprise de télécommunications à aller au-delà des normes en vigueur édictées par le pouvoir législatif et réglementaire, le tribunal a procédé à un arbitrage qui pourrait s'avérer source d'insécurité juridique.

En effet, les normes françaises en vigueur sont réputées être satisfaisantes et avoir été édictées en respectant le principe de précaution.

2. La prise en compte de l'application du principe de précaution dans l'appréciation de la responsabilité

En retenant, pour justifier la condamnation de Bouygues Télécom, que cette dernière ne démontrait pas « le respect d'un quelconque principe de précaution », le jugement semble élargir considérablement le concept même de « principe de précaution » (**A**) et lui conférer un rôle de cause exonératoire de responsabilité (**B**).

A. - Les contours de la notion de principe de précaution

Quinze ans avant le prononcé du jugement commenté, la doctrine confessait déjà que les juristes « utilisent immodérément et sans précision aucune le terme "principe". Ainsi l'emploie-t-on indifféremment pour désigner des normes non juridiques ou des règles juridiques obligatoires » (*M. Kamto, Les nouveaux principes du droit international de l'environnement : Rev. jur. 1993, p. 12*)

En évoquant l'absence de respect « d'un quelconque » principe de précaution, le jugement du 18 septembre 2008 laisse planer une grande incertitude sur la notion même de « principe de précaution ». En effet, soit ledit jugement faisait référence au principe de précaution ayant une valeur normative reconnue, et il aurait dû s'abstenir de l'adjectif « quelconque » ; soit il visait une règle de prudence générale, et il eut été moins ambigu de ne pas employer la formule « principe de précaution ».

Le principe de précaution est juridiquement défini par le droit positif français à deux niveaux.

Il a, tout d'abord, un fondement législatif. Le principe de précaution, défini par l'article L. 110-1 du Code de l'environnement dispose que « *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 dommage graves et irréversible à l'environnement à un coût économiquement acceptable* ».

Cette notion de coût économiquement acceptable impose l'exigence d'un bon rapport coût-efficacité. Cela signifie que ni l'évaluation du risque, ni celle de la décision le concernant, ne peuvent se laisser réduire au souci d'éviter ou de minimiser un risque potentiel donné. Les avantages attendus des actions risquées et les conséquences d'une éventuelle interdiction ont à être considérés et comparés. C'est ce vers quoi tend l'évaluation économique des risques (sur cette notion, V. notamment *Olivier Godard, Réflexions d'un économiste sur des questions posées par des juristes : LPA 30 nov. 2000, n° 239, p. 58 à 65*).

À un degré supérieur dans la hiérarchie des normes, le principe de précaution a maintenant une valeur constitutionnelle. En effet, depuis la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, le préambule de la Constitution consacre la valeur constitutionnelle du principe de précaution. Il est défini comme un principe ne devant pas être assimilé à un principe d'inaction, mais devant, au contraire, s'accompagner d'expertises destinées à mieux connaître les risques et ainsi à adapter les mesures prises.

Ce principe a pour vocation première d'être appliqué par les décideurs publics et donc à être contrôlé par le juge administratif.

Néanmoins, le juge judiciaire s'est reconnu compétent pour vérifier le respect de ce principe. Il est vrai que les alinéas 2 et 3 de l'article L. 110-2 du Code de l'environnement affirment la place des agents privés dans la défense de l'environnement : « *il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et à la protection de l'environnement. Les personnes publiques et privées doivent, dans toutes leurs activités, se conformer aux mêmes exigences* ». Rappelons par ailleurs que, depuis longtemps déjà, la jurisprudence a étendu le domaine du principe de précaution de l'environnement à la santé publique (*CE, 24 févr. 1999, n° 192465, Sté Pro-Nat : JurisData n° 1999-050162*), ce qui accroît d'autant le champ de compétence du juge.

B. - Le respect du principe de précaution comme cause exonératoire de responsabilité

Les magistrats ont retenu que Bouygues Télécom n'avait pas démontré le « respect d'un quelconque principe de précaution ». Cela signifie que la société Bouygues Télécom aurait pu s'exonérer de sa responsabilité si elle avait démontré avoir respecté des mesures de précaution.

Dans la mesure où Bouygues Télécom bénéficiait de toutes les autorisations administratives lui permettant d'installer son antenne relais, il aurait pu être considéré qu'elle avait déjà, d'une certaine façon, appliqué le principe de précaution. Le juge aurait pu partir du postulat qu'une autorisation administrative ne pouvait pas être donnée s'il résultait de l'installation en cause un danger pour le voisinage.

Cela n'a pas suffit. Les magistrats attendaient que Bouygues Télécom apporte la preuve d'un comportement encore plus précautionneux que le strict respect de la réglementation en vigueur. Les magistrats attendaient donc non seulement la preuve du respect des règles établies, mais encore le respect d'un certain « standard de jugement » (selon l'expression de *Pierre Lascoumes, La précaution, un nouveau standard de jugement : Esprit 1997, p. 129 et s.*), c'est-à-dire d'une règle souple, laissée à la disposition du juge qui en définit progressivement la portée, notamment quand les normes existantes ne sont pas considérées comme satisfaisantes.

Sur ce point, la position du juge civil est différente de celle du juge administratif lequel s'abstient de prendre en considération ce débat dans le cadre du strict contrôle de légalité des actes administratifs (*CE, 20 avr. 2005, n° 248233, Sté Bouygues Télécom : JurisData n° 2005-068430*). Le Conseil d'État a ainsi récemment confirmé qu'un maire ne pouvait pas imposer des conditions de distance à l'implantation d'antennes relais au nom du principe de précaution (*CE, 2 juill. 2008, n° 310548, SFR : JurisData n° 2008-073824*).

Il est certain que la position du tribunal de grande instance de Nanterre est source de grande insécurité pour les opérateurs économiques qui ne sauront jamais s'ils en ont assez fait, si le respect des normes édictées par la réglementation est suffisant pour prouver le respect d'un comportement précautionneux. Cette insécurité est certainement une source de méfiance vis-à-vis du principe de précaution, lequel se trouve indiscutablement à la croisée d'intérêts contradictoires.

Mais une telle exigence peut également avoir pour effet de placer les entreprises concernées dans un cercle vertueux, de les inciter à aller au-delà de la réglementation. Elles pourraient ainsi être conduites à financer volontairement de nouvelles études, de nouvelles recherches scientifiques. Les entreprises concernées devraient démontrer au juge qu'elles se sont posées toutes les questions sur les conséquences de leur activité et que c'est en toute connaissance de cause qu'elles ont choisi de les réaliser.

Mais surtout, la preuve du respect « d'un quelconque principe de précaution » imposé à l'opérateur mis en cause revient à ajouter une troisième source d'exonération au trouble anormal de voisinage : à la faute de la victime (pré-occupation) et à la force majeure pourrait donc maintenant être ajouté le respect d'un « quelconque principe de précaution ».

Si une telle solution devait être confirmée par la jurisprudence, le respect d'un comportement précautionneux pourrait empêcher la mise en œuvre d'une mesure préventive (déplacement d'une antenne relais) ou de réparation (dommages et intérêts) au titre du trouble anormal de voisinage.

Ce nouveau mode d'exonération rapproche la théorie du trouble anormal du voisinage d'une responsabilité civile basée sur la faute. En effet, le trouble anormal de voisinage ne pourrait plus être constitué que dans l'hypothèse d'un manquement à un comportement prudent, ce qui limiterait considérablement son champ d'application. Les jurisprudences à venir préciseront peut-être si ce mode d'exonération sera reconnu pour tout type de trouble anormal du voisinage ou s'il sera cantonné au domaine de l'exposition des voisins à un risque certain.

Le jugement du 18 septembre 2008 révèle donc une construction juridique originale. Bouygues Télécom a exposé les riverains à un risque sanitaire certain contre leur gré. N'étant pas parvenu à s'exonérer de sa responsabilité à défaut d'avoir prouvé le respect d'un « quelconque principe de précaution », cet opérateur de téléphonie mobile a été condamné sur le fondement du trouble anormal de voisinage. Une telle décision illustre les exigences croissantes du juge judiciaire en terme de preuve du comportement précautionneux à apporter par les entreprises. Certains considéreront que ce jugement ouvre la porte à d'innombrables « prophètes de malheur » qui demanderont réparation d'une éventuelle catastrophe imminente, sans que l'opérateur mis en cause ne soit en mesure d'apporter une preuve de respect des standards de précaution qui satisferont le juge saisi. La définition des bonnes conduites au regard de la précaution devient donc un enjeu majeur sous peine de voir le trouble anormal de voisinage faire entrave non seulement au développement de la téléphonie mobile, mais aussi à toutes les activités pouvant avoir un impact sur l'environnement et la santé : les éoliennes, les produits antiparasitaires, les OGM, les centrales nucléaires, etc.

Maï LE PRAT,
avocate à la Cour
Laurent VERDIER,
avocat à la Cour, docteur en droit, cabinet Verdier Le Prat avocats

Mots-Clés : Principes généraux du droit de l'environnement - Principe de précaution (V. ce mot)
Principe de précaution - Antenne relais
Santé et environnement - Antenne relais
Troubles de voisinage - Antenne relais