

Arrêt N° 47/22 - II - CIV

Audience publique du trente mars deux mille vingt-deux

Numéro CAL-2021-00013 du rôle

Composition:

Danielle SCHWEITZER, président de chambre,
Béatrice KIEFFER, premier conseiller,
Martine WILMES, premier conseiller,
Alexandra NICOLAS, greffier.

E n t r e :

l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG, établi en son ministère d'Etat à L-1341 Luxembourg, 2, Place de Clairefontaine, représenté par son Ministre d'Etat actuellement en fonctions,

appelant aux termes d'un exploit de l'huissier de justice Michèle WANTZ de Luxembourg du 11 décembre 2020,

comparant par Maître Alain RUKAVINA, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg,

e t :

1) **A)**, demeurant à [...],

2) **B)**, demeurant à [...],

intimé aux fins du prédit exploit WANTZ du 11 décembre 2020 ,

comparant par Maître Albert RODESCH, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

LA COUR D'APPEL :

En 2006, A) et B) (ci-après : les époux A)-B)), habitant à [...] à 270 mètres de vol d'oiseau du lieu-dit « [...] », site Château d'eau, où étaient exploitées des antennes relais de téléphone mobile, se sont adressés à la médecine de l'Environnement, dépendant du Ministère de la Santé, comme ils souffraient de graves insomnies et d'autres problèmes de santé qu'ils soupçonnaient être liés aux émissions des antennes.

Suite à des mesurages effectués à l'intérieur de leur maison par la direction de la Santé, le docteur C), médecin inspecteur, chef de service de la Direction de la Santé, après avoir constaté que les champs électromagnétiques émanant des installations de téléphonie mobile dépassaient nettement les valeurs limites de la Direction Générale Science-direction A du Parlement Européen, (STOA), a conseillé aux époux A)-B), par courrier du 31 octobre 2006, d'utiliser la chambre à coucher dans leur cave et de s'adresser aux autorités communales pour parvenir à une modification de l'installation.

En novembre 2006, les époux A)-B) demandent par le biais des autorités communales à l'Inspection du Travail et des Mines (ci-après : ITM) des aménagements de l'orientation et/ou de l'inclinaison des antennes, mais se heurtent au refus de celle-ci.

En décembre 2006, après s'être rendu compte que les antennes installées en été 2005 (GSM 1800 et UMTS de H) et D)) n'étaient pas encore autorisées, les époux A)-B) s'adressent à un avocat aux fins d'évaluer leur possibilité d'un recours, comme les antennes de téléphonie mobiles sont définies en tant qu'établissements classés et trouvent une place dans la nomenclature applicable.

Suivent dix années de procédure devant les juridictions administratives, une plainte au pénale et une saisine du Médiateur.

Les autorisations délivrées pour l'exploitation des antennes sont successivement annulées par les juridictions administratives.

En date du 14 février 2017, à l'issue d'une médiation privée, les antennes sont finalement mises hors service.

Estimant qu'il y a eu fonctionnement défectueux des services de l'Etat, les époux A)-B) ont assigné l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG (ci-après : l'ETAT) aux fins de comparaître devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, par exploit d'huissier du 28 mai 2018, pour le voir condamner, en sus des intérêts, à leur payer le montant de 80.446,38 euros (+ p.m.) du chef de préjudice matériel et le montant de 30.000 euros du chef de préjudice moral, principalement sur base de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques (ci-

après : la loi du 1^{er} septembre 1988) , subsidiairement sur base de l'article 1382 du Code civil.

Leur demande relative au préjudice matériel se compose du montant de 63.346,13 euros du chef de frais d'avocat engagés pour les procédures administratives, du montant de 4.392,49 euros du chef de frais d'expertise, du montant de 640,16 euros du chef de frais d'huissier, du montant de 7.267,60 euros du chef de coûts exposés pour blinder leur maison d'habitation, ainsi que du montant de 4.800 euros du chef de loyers exposés pour la location d'un appartement de repli pendant une durée de six mois au courant de l'année 2007.

A titre de dommage moral, les époux A)-B) demandent 15.000 euros pour chacun.

Ils sollicitent finalement la majoration du taux d'intérêt légal, ainsi qu'une indemnité de procédure du montant de 2.000 euros.

Par jugement du 14 octobre 2020, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg a déclaré fondée la demande des époux A)-B) et a condamné l'ETAT à leur payer le montant de 110.446,38 euros, avec les intérêts légaux à partir du 28 mai 2018 jusqu'à solde. Il a encore ordonné la majoration du taux d'intérêt de trois points à partir de l'expiration du troisième mois qui suit la signification du présent jugement et il a condamné l'ETAT au paiement d'une indemnité de procédure du montant de 2.000 euros.

Pour statuer ainsi, le tribunal a fait un descriptif des décisions rendues par les juridictions administratives, qui se lit comme suit :

« Par jugement du 14 novembre 2007, le tribunal administratif, accueillant le recours en réformation formé par les époux A)-B), a annulé les arrêtés ministériels du ministre du Travail et de l'emploi du 19 décembre 2006 et du 10 janvier 2007 autorisant H) à installer et exploiter une station GSM au lieu-dit "[..]", Château d'Eau, et autorisant cette même entreprise à installer et exploiter au même lieu un ensemble de six émetteurs d'ondes électromagnétiques supplémentaires. Il a dit que l'établissement litigieux relève de la classe 1. Il a renvoyé le dossier pour le surplus aux ministres respectivement compétents aux fins de recourir à la procédure commodo et incommodo.

Pour statuer ainsi, il a retenu que sur base de la nomenclature 302 du règlement grand-ducal relèvent de la classe 1 les émetteurs d'ondes électromagnétiques ou ensemble d'émetteurs d'ondes électromagnétiques installés sur un même site produisant au total une puissance isotrope rayonnée (p.i.r.e.) maximale supérieure ou égale à 2500 W (34 Dbw) et que pour le calcul de cette puissance maximale, il y a lieu de considérer non pas chaque ensemble d'émetteurs individuellement, mais les émissions globales de l'établissement litigieux.

Par arrêt du 14 juillet 2009, la Cour administrative a confirmé cette décision, tout en indiquant que le calcul de la puissance totale ne devait pas se faire selon un calcul arithmétique, comme retenu par les premiers juges, mais selon un calcul vectoriel. Il résulte de la motivation de l'arrêt que le 1^{er} août 2007, soit postérieurement aux autorisations et à l'introduction du recours par les époux A)-B), mais antérieurement au jugement intervenu, les autorités étatiques avaient modifié le point de la nomenclature 302 dans le sens où désormais tous les émetteurs d'ondes électromagnétiques ou ensembles de tels émetteurs faisant partie d'un réseau de communication de téléphonie mobile relèvent de la classe 3, à condition d'émettre une p.i.r.e. maximale d'au moins 100 W (20 Db/W). Le but avoué et documenté de cette modification, résultant de son exposé des motifs, était de faciliter les démarches administratives des opérateurs de téléphonie mobile et de leur éviter de passer par la procédure d'autorisation du commodo et incommodo prévue pour les établissements de la classe 1. Or, selon la Cour administrative, ce but ne suffit pas au critère de justification rationnelle au regard de la législation en la matière, l'article 1^{er} de la loi du 10 juin 1999, à réaliser la prévention et la réduction des pollutions en provenance des établissements, de protéger la sécurité, la salubrité ou la commodité par rapport au public, au voisinage et au personnel des établissements, la santé et la sécurité des travailleurs au travail ainsi que l'environnement humain et naturel, ainsi que de promouvoir un développement durable. La juridiction administrative a relevé que selon le nouveau règlement, ce n'est pas la puissance de rayonnement qui constitue le critère de classement des émetteurs d'ondes électromagnétiques en classe 1 ou 3, mais le seul fait que les ondes sont émises par un opérateur de téléphonie mobile ou par un autre opérateur.

La Cour a retenu l'illégalité du nouveau règlement du 1^{er} août 2007 en ce qu'il introduit, pour des situations comparables, une distorsion qui n'est pas raisonnablement justifiée, pour en revenir à la règle générale applicable à tous les émetteurs d'ondes électromagnétiques.

Par jugement du 3 novembre 2011, le tribunal administratif a statué sur le recours en réformation, subsidiairement en annulation déposé par les époux A)-B) contre le silence gardé à leur demande du 23 juillet 2009 par l'Inspection du travail et des Mines, le ministre de l'Environnement et le ministre du travail afin d'obtenir la fermeture du site d'exploitation des antennes litigieuses et leur demande tendant notamment à obtenir des renseignements complémentaires concernant l'existence de contrôles pour s'assurer que les antennes émettent en-dessous du seuil de 100 W, seuil ne nécessitant aucune autorisation sur base de la loi du 10 juin 1999. Il a dit irrecevable le recours dirigé contre les décisions de rejet implicite par l'Inspection du travail et des mines, qui n'était pas compétente pour prendre des décisions de fermeture et a, pour le surplus ordonné une expertise ayant pour mission d'examiner la p.i.r.e. maximale susceptible d'être produite par l'ensemble des installations d'émetteurs. Il résulte de la motivation de ce jugement que l'étude EMV Services du 23 juin 2009 ordonnée par le Parquet de Luxembourg était incomplète dans la mesure où non toutes les antennes du site mais les seules antennes DCS 1800 de la société D) ont été analysées et qu'au moment du mesurage, seul un canal d'émission par direction de rayonnement était en service.

Par jugement du 29 avril 2013, le tribunal administratif, accueillant le recours en réformation formé par les époux A)-B), a annulé l'autorisation du ministre du travail de l'emploi et de l'immigration du 22 septembre 2011 donnée à l'entreprise des postes et télécommunications pour l'installation et l'exploitation d'une station GSM, DCS et UMTS à [...], lieu-dit [...], de même que la décision du ministre délégué au développement durable et aux infrastructures du 28 novembre 2011 autorisant l'établissement public entreprise des postes et télécommunications, d'installer et d'exploiter un ensemble d'émetteurs d'ondes électromagnétiques à [...], lieu-dit [...], et a renvoyé le dossier en prosécution de cause aux ministres concernés. Pour statuer ainsi, il a retenu que le règlement du 5 mai 2011, applicable au moment où les autorisations avaient été données, a encore été modifié le 10 mai 2012 et qu'il y avait lieu de renvoyer le dossier aux ministres concernés afin qu'ils puissent statuer dans le cadre de leurs attributions respectives sur base du nouveau règlement grand-ducal.

Par arrêt du 5 décembre 2013, non versé, la Cour administrative a annulé le jugement et renvoyé le litige devant le tribunal administratif pour qu'il y soit statué sur le mérite des divers chefs de demande soulevés par les époux A)-B) à la lumière notamment du règlement grand-ducal du 10 mai 2012 portant nouvelles nomenclature et classification des établissements classés.

Par deux jugements du 22 janvier 2015, le tribunal administratif s'est d'abord déclaré incompétent pour connaître de la demande de fermeture du site, à défaut d'être saisi d'un recours contre une décision ministérielle ayant statué sur une telle demande de fermeture. Ensuite, il a annulé les autorisations litigieuses après avoir constaté l'illégalité du règlement ministériel du 10 mai 2012 qui n'a pas été adopté pour respecter au mieux les objectifs de la législation en matière d'établissements classés, mais avant tout pour faciliter les démarches administratives des exploitants d'émetteurs d'ondes électromagnétiques et de leur épargner de devoir passer par une procédure d'autorisation telle que prévue pour les établissements de la classe 1.

Il y a lieu de relever que le nouveau règlement du 10 mai 2012 prévoyait, comme critère de la classification, le calcul arithmétique des puissances maximales fournies à l'entrée des antennes, au lieu du calcul vectoriel des émissions produites à la sortie des antennes.

Le tribunal administratif a noté qu'en fait, la modification aboutissait ainsi à ce que des exploitations soumises sous l'ancienne réglementation à la procédure de la classe 1 seraient désormais soumises aux conditions plus larges de la classe 3.

Par deux arrêts du 14 juillet 2015, la Cour administrative a confirmé les deux jugements en toute leur teneur.

Par un jugement du 5 octobre 2015, accueillant le recours en réformation formé par les époux A)-B), le tribunal administratif a annulé la décision du ministre de l'environnement du 25 juin 2014, autorisant l'installation et l'exploitation d'un

ensemble d'émetteurs d'ondes électromagnétiques se composant de 18 émetteurs dont la puissance totale maximale à l'entrée des antennes est de 721,79 W, sur le site litigieux. Pour statuer ainsi, se référant notamment aux arrêts précités du 14 juillet 2015 de la Cour administrative, le tribunal administratif a retenu l'illégalité du règlement grand-ducal du 10 mai 2012 sur lequel était basée l'autorisation. »

Les juges de première instance ont retenu que la réformation d'une décision administrative par la juridiction administrative établit qu'une décision contraire aux droits de l'administré a été prise. Ils ont relevé que s'il est exact qu'il existe un principe traditionnellement défendu de l'irresponsabilité de l'ETAT du fait de ses actes réglementaires, toujours est-il qu'en présence d'une décision administrative individuelle, annulée parce que prise sur base d'un règlement illégal, les pouvoirs publics engagent leur responsabilité. Ils en ont conclu qu'en l'espèce, la responsabilité de l'Etat était engagée sur base de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988.

En ce qui concerne la demande des époux A)-B) en remboursement des frais d'avocat engagés pour les procédures administratives, les juges de première instance ont rappelé que d'après la jurisprudence, les honoraires d'avocat exposés du fait de la faute d'un tiers peuvent constituer un dommage réparable et ont retenu que les procédures administratives et autres ont été nécessaires pour obtenir le respect de la loi sur les établissements classés. Ils ont conclu que même s'il est exact que la demande en obtention de la fermeture du site, la plainte pénale et la procédure devant le Médiateur n'ont pas abouti, toujours est-il que toutes les procédures engagées étaient directement liées à la faute des services étatiques, de sorte que la demande était justifiée pour le montant réclamé de 63.346,13 euros sur base des notes d'honoraires versées en cause.

En ce qui concerne la demande des époux A)-B) en remboursement des frais d'expertise, le tribunal a retenu que la note de frais et d'honoraires de l'expert Martin VIRNICH, ayant fait plusieurs mesurages, ayant participé aux entrevues auprès des autorités communales, ayant pris position par rapport aux mesurages effectués, et ayant donné des explications à l'audience de la Cour administrative du 22 mai 2008, était en lien causal avec le fonctionnement défectueux des services de l'ETAT, de sorte que la demande était justifiée pour le montant de 4.392,49 euros.

En ce qui concerne la demande des époux A)-B) en remboursement des frais d'huissier, les juges de première instance ont retenu que les frais d'huissier, relatifs au constat du 4 décembre 2006 avec procès-verbal du 11 décembre 2006 attestant les mesurages effectués dans la maison d'habitation des époux A)-B), furent exposés dans le cadre de l'instruction de la procédure administrative, et étaient en lien causal avec la faute des services étatiques, de sorte que la demande était justifiée pour le montant de 640,16 euros.

En ce qui concerne la demande des époux A)-B) en remboursement des coûts exposés pour le blindage de leur maison d'habitation, le tribunal a rappelé que le docteur C), au vu des mesurages effectués, avait conseillé aux époux A)-B)

d'utiliser la chambre à coucher dans la cave, ainsi que de s'adresser aux autorités communales afin qu'elles interviennent auprès des firmes concernées dans le but de rétablir la qualité de vie des époux A)-B), en changeant, par exemple, la direction et/ou l'inclinaison des antennes, voire de réduire la puissance de l'installation.

Le tribunal s'est encore référé à l'avis médical du docteur E) du 8 novembre 2007, qui, après avoir décrit les symptômes médicaux de B), notamment troubles massifs du sommeil, grande nervosité, troubles de la mémoire, douleurs, troubles dermatologiques, tinnitus, maux de tête, valeurs élevées du cortisol (hormone du stress), troubles pour lesquels les médecins consultés n'ont pas trouvé de cause organique et les symptômes médicaux d'A), notamment troubles de sommeil massifs, douleurs musculaires, intolérances alimentaires, état d'épuisement permanent, troubles dermatologiques, tinnitus et perte de poids importante en peu de temps et qui, en se basant sur plusieurs études, a conclu à un lien causal entre ces symptômes des époux A)-B) et les nuisances causées par les antennes mobiles.

Les juges de première instance ont conclu sur base de ces éléments que les mesures, prises par les époux A)-B) pour tenter de protéger leur habitat contre les nuisances électromagnétiques, étaient en lien causal direct avec le fonctionnement défectueux des services de l'ETAT, et ont fait droit à la demande en remboursement des coûts exposés du montant de 7.267,60 euros pour le blindage de leur maison d'habitation.

En ce qui concerne la demande des époux A)-B) en remboursement des frais locatifs, les juges de première instance ont conclu qu'à l'instar des coûts de blindage, ces frais avaient été exposés par les époux A)-B) pour minimiser le dommage pour leur santé, et étaient dès lors directement liés à la faute des autorités étatiques, de sorte que la demande était fondée pour le montant de 4.800 euros.

En ce qui concerne la demande des époux A)-B) en obtention d'un dommage moral pour le stress lié à leurs problèmes de santé, la pression liée aux procédures administratives et leur sentiment d'impuissance face à l'attitude de l'ETAT entre les années 2006 et 2017, le tribunal a rejeté le moyen de l'ETAT tiré de l'absence d'un lien causal entre le prétendu dommage moral et le défaut d'autorisations valables au motif que le niveau de classement du site litigieux en classe 1 ou en classe 3 aurait certes eu une influence sur le mode de consultation du public, mais n'aurait pas eu d'impact sur le niveau de la sécurité. Le tribunal a retenu que le site d'antennes mobiles tel qu'il a été exploité à partir des années 2006 n'aurait pas dû fonctionner ni produire des émissions.

Les juges de première instance ont souligné que c'était parce que les antennes mobiles avaient été exploitées sans autorisation valable pendant ladite période, qu'elles avaient pu déployer leurs effets nocifs sur la santé des époux A)-B) et que ceux-ci avaient dû subir le stress pendant toute ladite période, stress aggravé par l'attitude des autorités étatiques, qui manifestement souhaitaient éviter la procédure de *commodo* et *incommodo*.

Le tribunal a encore relevé que les époux A)-B) avaient en l'espèce enduré pendant plus de dix ans les effets nocifs pour leur santé d'une situation illégale par rapport à laquelle les autorités étatiques compétentes n'ont pas réagi adéquatement et qu'ils avaient été obligés de multiplier les recours et de supporter le stress permanent, lié aux procédures judiciaires en cours.

Les juges de première instance en ont conclu que les époux A)-B) avaient établi à suffisance la réalité de leur dommage moral et ont évalué celui-ci *ex aequo et bono* au montant de 15.000 euros pour chacun des époux, soit au montant total de 30.000 euros.

Du jugement du 14 octobre 2020, lui signifié en date du 5 novembre 2020, l'ETAT a régulièrement relevé appel par exploit d'huissier de justice signifié en date du 11 décembre 2020.

Conformément à la loi du 17 décembre 2021 portant modification de la loi modifiée du 19 décembre 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale, les mandataires des parties ont été informés par écrit le 6 janvier 2022 que l'affaire serait prise en délibéré à l'audience du 10 janvier 2022, que cette audience serait tenue par le président de chambre Danielle SCHWEITZER et que l'arrêt serait rendu par le président de chambre Danielle SCHWEITZER, le premier conseiller Béatrice KIEFFER et le premier conseiller Martine WILMES.

Les mandataires des parties ayant informé la Cour qu'ils n'entendaient pas plaider l'affaire, et les fardes de procédure ayant été déposées au greffe, l'audience a été tenue à la date indiquée, suivant les modalités annoncées aux parties.

Le président de chambre Danielle SCHWEITZER a pris l'affaire en délibéré et a fixé le prononcé de l'arrêt au 23 février 2022, date à laquelle il fut remis au 16 mars 2022, puis au 30 mars 2022.

Les mandataires des parties ont été informés par écrit de la composition de la Cour et de la date du prononcé.

Le magistrat ayant présidé l'audience a rendu compte à la Cour dans son délibéré.

L'ETAT demande de réformer le jugement de première instance et de débouter les époux A)-B) de toutes leurs demandes.

Il conteste toute faute dans son chef, sinon tout lien causal entre cette faute et le préjudice invoqué. De même, il nie l'existence tant d'un préjudice matériel que d'un préjudice moral dans le chef des époux A)-B) en relation causale avec la prétendue faute.

Les époux A)-B) demandent de confirmer le jugement de première instance en toute sa teneur. Ils augmentent leur demande en indemnisation de leur

préjudice matériel, relative à la demande en remboursement des frais d'avocat du montant de 10.168,84 euros, exposé pour la procédure d'appel.

A l'appui de son acte d'appel, l'ETAT fait valoir que c'est à tort que les juges de première instance ont retenu que la responsabilité de l'ETAT était engagée suite à l'annulation d'autorisations administratives individuelles pour motif d'illégalité d'un règlement grand-ducal. Le principe traditionnel de l'irresponsabilité de l'ETAT du fait de ses actes réglementaires s'opposerait à une telle responsabilité. Le tribunal de première instance aurait jugé l'opportunité de l'action politique du gouvernement. La responsabilité de l'ETAT ne serait pas automatiquement engagée par le fait que les procédures engagées devant les instances administratives seraient couronnées de succès. Les installations n'auraient pas été exploitées sans autorisation valable pendant une dizaine d'années. Il ne faudrait pas perdre de vue qu'en 2004, l'installation aurait bénéficié d'une autorisation d'exploitation valable de la classe 3 et qu'un exploitant émettant une puissance isotrope rayonnée équivalente (p.i.r.e) ne dépassant pas la valeur limite d'émission de 100 W ne tomberait pas sous le champ d'application de la loi du 10 juin 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés, avec toutes les conséquences de droit. Les premiers juges n'auraient pas tenu compte de l'effet suspensif d'une décision d'annulation par le tribunal administratif pendant la procédure d'appel devant la Cour administrative et du fait qu'un exploitant serait autorisé à exploiter une installation à condition d'émettre à moins de 100W/p.i.r.e.

Ce serait encore à tort qu'il aurait été retenu que « *c'est parce que les antennes mobiles ont été exploitées sans autorisation valable pendant ladite période, qu'elles ont pu déployer leurs effets nocifs sur la santé des époux A)-B)* ». Les arrêts de la Cour administrative auraient été pris exclusivement sur des motifs de forme et aucun arrêt ne se serait prononcé sur le fond, à savoir sur les reproches formulés par les époux A)-B) par rapport à la nocivité des installations, respectivement sur des éventuels motifs techniques ou mesures de protection d'environnement justifiant une suppression du site.

En ce qui concerne le lien causal, ce serait à tort que les premiers juges auraient retenu qu'un tel lien existerait entre les décisions annulées et les différents préjudices invoqués par les époux A)-B). La modification au niveau du classement opéré par le règlement grand-ducal du 10 mai 2012 aurait seulement une influence sur la procédure de consultation du public et serait resté sans impact sur le niveau de sécurité.

Pour établir un lien causal entre les autorisations administratives annulées et les préjudices invoqués, les époux devraient prouver que si le règlement grand-ducal en question avait prévu une consultation plus générale du public, le prétendu préjudice n'aurait pas pu naître. Les normes applicables au Luxembourg pour les rayonnements des antennes de téléphonie mobile respecteraient le principe de précaution.

Finalement, même à supposer que le lien de causalité direct entre les rayonnements des antennes et les problèmes de santé était établi, il faudrait

se poser quelle peut être la responsabilité de l'ETAT dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, notamment au regard des exploitants des antennes, qui sont la source première des « émissions nocives ».

En ce qui concerne le préjudice invoqué et notamment le dommage moral, l'appelant conteste l'existence de tout dommage moral du fait que les valeurs mesurées dans la maison d'habitation des époux A)-B), résultant des mesurages effectués par l'ingénieur F) de la Direction de la Santé ainsi que des mesurages effectués par l'expert Martin VIRNICH le 12 décembre 2006, révéleraient des valeurs infiniment basses en comparaison des valeurs limites préconisées par la recommandation du Conseil des communautés européennes du 12 juillet 1999, relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques.

Ainsi, la chambre des parents aurait été exposée à une densité de puissance corrigée de 320 mV/m pour un GSM 900 et 69mV/m pour un GSM 1800. D'après le rapport d'expertise établi par la société G), la chambre à coucher des époux A)-B) aurait été exposée aux radiations suivantes :

« GSM 900 :143,32mV/m (minimale Immission pro Funkdienst) et 202,68mV/m (maximale Auslastung pro Funkdienst)

GSM 1800 : 69,09mV/m (minimale Immission pro Funkdienst) et 97,71 mV/m (maximale Auslastung pro Funkdienst). », soit à des mesures se situant entre 60mV/m et 320 mV/m.

Les valeurs limites pour le champ électrique serait pour la fréquence GSM 900 de 42 V/m et pour la fréquence GSM 1800 de 59 V/m.

Les valeurs mesurées du champ électrique se situeraient dès lors entre 0,00027% et 0,022% de la valeur limite préconisée par la recommandation du 12 juillet 1999.

La recommandation du 12 juillet 1999 du Conseil des communautés européennes du 12 juillet 1999 relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques préconiserait des valeurs d'exposition maximales et se baserait sur des recommandations de la « ICNIRP, International Commission on non-ionizing radiation Protection » et l'organisation mondiale de la santé (OMS) recommanderait de ne pas dépasser les valeurs limites maximales d'expositions recommandées par ICNIRP.

Au Luxembourg, les autorités compétentes auraient fixé dans les autorisations individuelles délivrées dans le cadre de la loi relative aux établissements classés une valeur de précaution de 3V/m, étant précisé que cette valeur se rapporte à chaque élément rayonnant à un endroit où peuvent séjourner des personnes. Cette valeur correspondrait à 7% par rapport à un niveau de référence européen, garantissant à la fois un niveau de protection élevé pour les personnes, tout en préservant un niveau suffisant de sûreté opérationnelle du réseau de téléphonie mobile sur le territoire du Luxembourg.

Le principe de précaution aurait toujours été appliqué par rapport aux installations produisant des champs électromagnétiques et les valeurs réduites des champs électromagnétiques mesurées dans la maison des époux A)-B) démontreraient d'ailleurs clairement le respect du principe de précaution.

L'exposition des époux A)-B) aurait été minimale par rapport aux valeurs indiquées dans la recommandation du 12 juillet 1999, respectivement par rapport à la valeur de précaution luxembourgeoise, qui seraient inférieures au seuil de sécurité de 0,6 V/m recommandé par le rapport « BIOINITIATIVE » de 2007.

Les époux A)-B) n'auraient jamais rapporté la preuve du contraire.

D'ailleurs, aucune décision administrative n'aurait mis en doute la limite de caution de 3V/m, qui représenterait une condition dans les autorisations d'exploitation en l'espèce.

Le poste du préjudice moral serait dès lors contestable dans son ensemble, tout risque pour la santé étant exclu.

En ce qui concerne le préjudice matériel, ce serait également à tort qu'en raison de l'absence d'un danger corporel, le tribunal de première instance aurait accordé les coûts exposés par les époux A)-B) pour le blindage de leur maison et pour la location d'un appartement de repli pendant six mois au courant de l'année 2007.

Pour le cas où un dommage était alloué aux époux A)-B), il y aurait lieu de ventiler les frais et honoraires en distinguant entre les frais inhérents aux procédures administratives où les époux A)-B) ont eu gain de cause et de faire abstraction des demandes de fermeture du site, de la procédure pénale, et de la procédure devant le médiateur. En effet, il n'y aurait lieu que de faire droit à la demande en remboursement des frais d'avocat que pour les frais qui seraient en relation causale avec l'annulation des autorisations et seraient ainsi exclus les frais et honoraires en relation avec les demandes de fermeture du site, la plainte au pénal et la procédure de médiation.

Les époux A)-B) répliquent que le traditionnel principe de l'irresponsabilité de l'ETAT du fait de ses actes réglementaires ne s'appliquerait pas de manière absolue tel qu'également retenu par l'auteur RAVARANI. La faute de l'ETAT serait manifestement caractérisée en l'espèce par le fait de son action réglementaire en matière des établissements classés et l'application des règlements annulés, par sa négligence quant à l'acceptation du fonctionnement et du développement du site litigieux en l'absence d'autorisation et en présence de mesurage manifestement tronqué, par sa persistance à vouloir régulariser le site, malgré les enseignements des juridictions administratives, par le refus de fermer le site malgré la caractérisation du préjudice subi par les époux A)-B) constaté par les services de l'ETAT et l'illégalité manifeste du site, et finalement par la prise en compte d'éléments manifestement tronqués sans réaction de la part du pouvoir judiciaire pénal lors de la preuve de cette aberration.

La faute de l'ETAT serait encore manifeste au vu du fait que non seulement des règlements successifs auraient été annulés, mais également des décisions individuelles d'autorisation de H) et I). De même, et contrairement aux affirmations de l'ETAT, il n'y aurait pas eu des autorisations valables sinon une émission inférieure à 100W. En effet, les antennes auraient été en fonctionnement avant toute autorisation. Ainsi, par exemple, le 26 décembre 2006, H) se serait vu autoriser le fonctionnement de trois antennes correspondant aux trois technologies opérationnelles sur le site : GSM 900 installée en 1998 et autorisée en 2004, GSM 1800 et UMTS installées en été 2005 (et autorisées à Noël 2006), avec des autorisations de classe 3, alors que la classe 1 s'imposait en tenant compte de la présence simultanée des antennes du second opérateur D), également opérationnelle depuis l'été 2005. L'ETAT ne pourrait pas prouver que les antennes ont d'abord été autorisées, puis installées et exploitées.

En ce qui concerne le lien de causalité, l'ETAT balayerait tout simplement la consultation au public. En effet, le public aurait eu la possibilité de refuser ces installations en cas de procédure de *commodo* et *incommodo* et de participer à l'installation du site en fonction de ses intérêts. En novembre 2007, une procédure d'enquête publique *commodo incommodo* préalable à une autorisation de classe 1 aurait été organisée et au terme de cette procédure, la Commune de [...] aurait donné un avis défavorable.

Le respect des procédures aurait dès lors permis *ab initio* une autre implantation du site en conformité avec la sécurité des riverains.

Concernant une causalité potentielle, les époux A)-B) font citer des publications récentes, ainsi que deux arrêts des Cour de Brescia et de Turin, qui auraient conclu que la victime bénéficierait de la démonstration d'un lien de causalité en vertu d'une probabilité suffisante (plus probable que non). Ce serait en raison de graves insomnies en 2006 que les intimés auraient entrepris de demander à l'ITM, à leur commune, puis au tribunal administratif de déplacer les antennes.

Le 31 août 2006, le docteur C) de la Médecine de l'environnement de la Direction de la santé leur aurait recommandé de « *s'adresser aux autorités communales afin qu'elles demandent aux firmes concernées de faire leur possible pour rétablir la qualité de la famille concernée* ».

Leur dossier médical attesterait qu'ils présenteraient des risques sévères et démontrerait qu'ils feraient partie des personnes électrosensibles. De même, la santé de leurs voisins aurait été également impactée. Ils auraient remis des avis médicaux les concernant, démontrant une situation de stress attribuable à la proximité des antennes (insomnies, acouphènes, marqueurs de stress dans les analyses de sang) ainsi que des analyses réalisées après leur séjour de six mois dans un appartement de repli, démontrant qu'à distance des antennes, ces marqueurs seraient revenus normaux. Les conclusions simplistes de l'ETAT sur le respect de la mesure de 3V/m seraient décalées par rapport aux conclusions des juridictions administratives, qui auraient constaté que la

fixation de l'intensité maximale de 3 V/m n'a pas de signification concrète du fait que le nombre d'antennes n'est pas limité.

Les juridictions administratives auraient également retenu qu'il existerait sur base des contributions et publications scientifiques une incertitude sur l'innocuité d'une exposition aux ondes émises par les antennes relais, de sorte que les craintes exprimées par les époux A)-B) étaient sérieuses. De même, il y aurait lieu de considérer que toutes les antennes fonctionnant sur un même site sont la source d'un risque unique. Les valeurs maximales fixées par l'ICNIRP prendraient seulement en cause l'effet thermique des émissions.

La démonstration de l'ETAT sur le défaut de preuve d'une exposition surélevée serait contestée par les pièces mêmes du dossier, et notamment par le constat initial des services de santé de l'ETAT, qui aurait conclu à une exposition anormale et surélevée. Les conséquences nocives de la surexposition seraient également documentées par les pièces versées au dossier.

En cas de doute et, à titre subsidiaire, les époux demandent l'institution d'une mesure d'expertise aux fins de voir nommer un expert avec la mission de les examiner, ainsi que leur dossier médical et de se prononcer sur toutes les affections en lien direct avec leur exposition aux radiofréquences de toutes les antennes de téléphones mobiles, autorisées ou non, des différentes technologies suivantes : GSM 900 à partir de 1998, GSM 1800 et UMTS à partir de 2005 jusqu'à l'enlèvement des antennes fin 2016, et en chiffrer ainsi le préjudice moral, qui est caractérisé et des éventuelles incapacités permanentes partielles ou totales, qui seraient caractérisées.

Dans ses conclusions récapitulatives, l'ETAT s'oppose à l'institution de toute expertise au motif qu'une telle mesure serait irrecevable. Un expert ne pourrait pas objectivement établir un lien direct, et ce de manière rétroactive - à partir de 1998 jusqu'à 2016 entre l'exposition aux radiofréquences des antennes litigieuses et les affections dont prétendent souffrir les époux A)-B). De même, les époux A)-B) demanderaient de chiffrer le préjudice moral prétendument subi par eux. Or, cette mission incomberait uniquement à la Cour d'appel.

Appréciation de la Cour

Les époux A)-B) fondent leur demande, en ordre principal, sur l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité de l'État et des collectivités publiques et, en ordre subsidiaire, sur les dispositions des articles 1382 et suivants du Code civil.

Que ce soit sur base de la loi du 1^{er} septembre 1988 ou sur base des articles susvisés du Code civil, il incombe aux époux A)-B) d'établir l'existence d'une faute ou d'un fonctionnement défectueux d'un service étatique, l'existence des préjudices dans leur chef ainsi qu'un lien de causalité entre la faute et les préjudices allégués.

Il est de principe qu'un acte administratif annulé par les juridictions administratives constitue un acte illicite, même s'il est imputable à une simple erreur d'appréciation ou d'interprétation, et constitue une faute engageant la responsabilité de l'auteur de l'acte (cf. G. Ravarani, La responsabilité civile des personnes privées et publiques, 3^e éd. n° 199).

En l'espèce, il résulte de l'ensemble des décisions administratives dont le résumé a été fait dans le jugement de première instance, repris dans le présent arrêt, et auquel il est renvoyé, que les autorisations individuelles subséquentes accordées à différents opérateurs ont été successivement annulées au motif qu'il faudrait considérer le site en son ensemble et qu'il relèverait de la classe 1, parce que les émetteurs, y fonctionnant, avaient des p.i.r.e maximales dépassant 2500 W (34 dBW) et nécessitaient dès lors avant leur installation le recours à une procédure de *commodo* et *incommodo* en vertu du règlement grand-ducal du 16 juillet 1999, disposant dans la rubrique 302 de sa nomenclature qu'un émetteur d'ondes électromagnétiques ou ensemble d'émetteurs d'ondes électromagnétiques installés sur un même site produisant au total une puissance isotrope rayonnée (p.i.r.e) maximale supérieure ou égale à 2500 W (34 dBW) relèvent de la classe 1 et qu'un émetteur d'ondes électromagnétiques ou ensemble d'émetteurs d'ondes électromagnétiques installés sur un même site produisant au total une puissance isotrope rayonnée (p.i.r.e) maximale comprise entre 100 W (20dBW) et 2500 W (34dBW) relèvent de la classe 3.

Il y a lieu de noter qu'entre le jugement du tribunal administratif du 14 novembre 2007 et de l'arrêt de la Cour administrative du 14 juillet 2009, les autorités étatiques avaient modifié le point de la nomenclature 302 pour éviter aux opérateurs de devoir passer par la procédure d'autorisation du *commodo* et *incommodo* pour les établissements de la classe 1, et pour tenter de régulariser la situation. Cette modification fut jugée illégale par la Cour administrative.

Par la suite, les autorités étatiques ont encore procédé à plusieurs modifications du règlement grand-ducal pour éviter aux opérateurs de devoir procéder à une enquête de *commodo incommodo* et pour pouvoir accorder des autorisations d'exploitation à différents opérateurs sur base de la classe 3.

Les modifications successives du règlement ont été déclarées illégales pour ne pas avoir été prises dans le but de la législation en la matière, qui est destinée, conformément à l'article 1^{er} de la loi du 10 juin 1999 sur les établissements classés, à réaliser la prévention et la réduction des pollutions en provenance des établissements, de protéger la sécurité, la salubrité et la commodité par rapport au public, au voisinage ou au personnel des établissements, la santé et la sécurité des travailleurs au travail ainsi que l'environnement humain et naturel, ainsi que de promouvoir un développement durable.

Le calendrier normal de la délivrance des autorisations prévoit que pour les autorisations d'exploitation d'un site relevant de la classe 1, une procédure de *commodo* et *incommodo* est nécessaire, permettant aux intéressés à faire état de leurs craintes des nuisances engendrées par l'établissement projeté, qui en

principe ne devrait pas encore fonctionner avant le résultat de la procédure de *commodo* et *incommodo* et avant l'autorisation délivrée par les autorités compétentes sur base du résultat de l'enquête publique.

Il résulte des annulations successives des décisions d'autorisation d'exploitation des antennes supplémentaires installées à partir de 2006 que le site a fonctionné sans autorisation valable.

C'est dès lors à bon droit que les juges de première instance ont retenu le fonctionnement défectueux des services de l'ETAT, sur base des annulations successives par les juridictions administratives des autorisations d'exploitation individuelles délivrées par les autorités compétentes.

En ce qui concerne l'existence de préjudices matériel et moral dans le chef des époux A)-B), il y a lieu de noter qu'en date du 10 octobre 2006, l'ingénieur F) de la Direction de la Santé et de la médecine de l'environnement a effectué plusieurs mesures de champs électromagnétiques à hautes fréquences dans la maison d'habitation des époux A)-B) et a conclu que les résultats mettaient en évidence des valeurs élevées des champs électromagnétiques de hautes fréquences, dus aux réseaux GSM 900 et GSM 1800.

Il a indiqué que notamment les valeurs limites STOA étaient nettement dépassées à différents endroits de la maison d'habitation.

En ce qui concerne les valeurs limites, l'ingénieur a expliqué qu'il existe différentes valeurs limites, qui ont été comparées. Ainsi, il existerait des valeurs ICNIRP qui ne considéreraient que des effets thermiques (c'est-à-dire des effets en rapport avec un échauffement du tissu biologique), des limites préventives luxembourgeoises, qui seraient déterminées par la recommandation du Conseil du 12 juillet 1999 relative à l'exposition du public aux champs électromagnétiques, et qui ne considéreraient que des effets thermiques possibles, et des limites STOA, qui seraient des limites de la Direction Générale SCIENCE-DIRECTION A du Parlement Européen (STOA), et qui tiendraient compte à la fois des effets thermiques et des effets athermiques, respectivement non-thermiques.

Sur base de ces mesurages, le docteur C), médecin-inspecteur du Ministère de la Santé a conseillé aux époux A)-B) d'utiliser la chambre à coucher située dans la cave et de s'adresser aux autorités communales aux fins de voir rétablir leur qualité de vie.

Dans son rapport médical du 8 novembre 2007, le docteur E) a conclu, en se référant à plusieurs études, à un lien causal entre divers symptômes médicaux des époux A)-B), connus dans la littérature pour être une symptomatologie caractéristique de personnes électrosensibles exposées à des champs électromagnétiques, avec leur exposition aux émissions des antennes provenant du site.

L'ETAT tente actuellement de rapporter la preuve que les valeurs mesurées dans la maison d'habitation des époux A)-B) étaient infimes par rapport à des valeurs pouvant provoquer des dommages corporels.

L'ETAT en conclut qu'il y a absence de tout préjudice corporel et dès lors absence de tout dommage en relation causale avec l'exploitation du site et d'éventuelles fautes commises par l'ETAT.

Les conclusions actuelles de l'ETAT sont en contradiction flagrante avec la prise de position des services de la Santé au courant de l'année 2006, attestant un dépassement des valeurs mesurées et indiquant aux époux A)-B) qu'ils devaient dormir dans la chambre située dans leur cave pour se protéger contre les émissions des antennes.

Ce sont ces conclusions et recommandations qui ont amené les époux A)-B) à entreprendre des démarches.

Indépendamment du fait de savoir si les émissions sont effectivement à l'origine de problèmes de santé dans le chef des époux A)-B), il est indéniable que ces derniers ont éprouvé, à juste titre, des angoisses liées à la présence des antennes suite aux conclusions des services étatiques de la Santé.

Concernant l'exploitation du site litigieux, il y a eu faute de l'ETAT, qui n'a pas recouru à une procédure de *commodo incommodo* permettant une participation, implication et information du public.

Les coûts de blindage et les frais de location ont été exposés par les époux A)-B) suite à leurs angoisses justifiées, et trouvent leur cause dans la présence des antennes sur le site, dont l'exploitation n'était pas valablement autorisée et pour laquelle, malgré les enseignements de la Cour administrative, les autorités étatiques refusaient de recourir à la procédure de *commodo incommodo*.

C'est dès lors à bon droit que les juges de première instance ont conclu que le dommage matériel subi par les époux A)-B) relatif aux coûts de blindage et frais de location était en relation causale avec le dysfonctionnement des services de l'ETAT.

Il en est de même en ce qui concerne le dommage moral créé par la situation de stress ressentie par les époux A)-B), dû à la présence des antennes pendant plus de dix ans en vertu d'une situation illégale par rapport à laquelle les autorités étatiques compétentes n'ont pas réagi adéquatement.

Il y a dès lors lieu de faire droit à la demande des époux A)-B) en obtention du remboursement des coûts de blindage pour leur maison aux fins de tenter de protéger leur maison contre les nuisances électromagnétiques sur les conseils de leur expert pour le montant de 7.267,60 euros, ainsi qu'à leur demande en obtention de remboursement de frais de location pour un appartement de repli pour le montant de 4.800 euros.

Il y a également lieu de faire droit à la demande des époux A)-B) en obtention du montant de 30.000 euros du chef d'un dommage moral lié tant à la situation de stress concernant leurs soucis justifiés sur l'impact des antennes sur leur état de santé qu'à celle engendrée par les procédures administratives.

En ce qui concerne la demande en remboursement des frais d'avocat, il y a lieu de rappeler qu'il est aujourd'hui de principe que les honoraires que le justiciable doit exposer pour obtenir gain de cause en justice constituent un préjudice réparable qui trouve son origine dans la faute de la partie qui succombe. Les frais et honoraires d'avocat peuvent ainsi donner lieu à indemnisation sur base de la responsabilité civile de droit commun, en dehors de l'indemnité de procédure.

Tel que retenu par les juges de première instance, il résulte du résumé des procédures administratives que celles-ci ont dû être engagées par les époux A)-B) pour obtenir le respect de la loi sur les établissements classés.

Il résulte des pièces versées au dossier que la plainte pénale et la procédure devant le Médiateur n'ont pas abouti, notamment en raison des changements de la réglementation en cours d'instance, dont le caractère illégal a été retenu par les juridictions administratives. Il en est de même concernant la procédure engagée pour demander la fermeture du site.

A l'instar des juges de première instance, la Cour d'appel retient que toutes les procédures engagées sont liées à la faute des services étatiques et que la demande est dès lors fondée pour le montant de 63.346,13 euros.

Le jugement de première instance est encore à confirmer en ce qu'il a fait droit à la demande des époux A)-B) en obtention du montant de 4.392,49 euros à titre de frais d'expertise et le montant de 640,16 euros à titre de frais d'huissier, ces frais ayant été engagés lors de la procédure administrative.

Le jugement de première instance est dès lors à confirmer et l'appel est à déclarer non fondé.

Au vu de l'issue de l'appel et en l'absence de contestations plus précises, il y a également lieu de faire droit à la demande des époux A)-B) en obtention du montant de 10.168,84 euros à titre de remboursement de frais d'avocat pour la procédure d'appel.

Eu égard à l'issue du litige, c'est à juste titre que l'ETAT a été condamné au paiement d'une indemnité de procédure de 2.000 euros pour la première instance et que sa demande afférente a été déclarée non fondée.

Pour l'instance d'appel, l'ETAT est à débouter de sa demande en obtention d'une indemnité de procédure tandis qu'il vient d'allouer de ce chef aux époux A)-B) la somme de 500 euros.

PAR CES MOTIFS

la Cour d'appel, deuxième chambre, siégeant en matière civile, statuant contradictoirement,

reçoit l'appel en la forme,

donne acte à A) et à son épouse B) de leur demande en obtention du montant de 10.168,84 euros du chef de frais et honoraires d'avocat engagés pour la procédure d'appel,

dit l'appel non fondé,

confirme le jugement entrepris,

déclare la demande de A) et de son épouse B) en allocation de 10.168,84 euros du chef de frais et honoraires d'avocat engagés pour la procédure d'appel recevable et fondée,

condamne l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG à payer à A) et B) le montant de 10.168,84 euros, avec les intérêts légaux à partir du 13 avril 2021, date de la demande en justice jusqu'à solde,

condamne l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG à payer à A) et B) une indemnité de procédure de 500 euros pour l'instance d'appel,

déboute l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG de sa demande en obtention d'une indemnité de procédure pour l'instance d'appel,

condamne l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG au paiement des frais et dépens de l'instance d'appel, avec distraction au profit de Maître Albert RODESCH qui la demande, affirmant en avoir fait l'avance.

La lecture du présent arrêt a été faite en la susdite audience publique par Danielle SCHWEITZER, président de chambre, en présence du greffier Alexandra NICOLAS.