

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE VERSAILLES**

N°2510475

Société BOUYGUES TELECOM
Société CELLNEX FRANCE

M. Maitre
Juge des référés

Ordonnance du 29 septembre 2025

ea
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 8 septembre 2025, et un mémoire enregistré le 23 septembre 2025 et communiqué préalablement au début de l'audience, la société anonyme Bouygues Telecom et la société par actions simplifiées Cellnex France, représentées par Me Hamri, demandent au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du 3 juillet 2025 par lequel le maire de la commune de Villennes-sur-Seine a retiré sa décision de non-opposition à déclaration préalable du 4 avril 2025 autorisant l'installation d'un pylône de téléphonie mobile assorti d'une zone technique sur un terrain situé rue de Médan, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;

2°) d'enjoindre à la commune de Villennes-sur-Seine de délivrer la décision de non-opposition à déclaration préalable ou, à titre subsidiaire, de réinstruire leur demande, dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'ordonnance à intervenir et sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Villennes-sur-Seine une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la requête au fond a été enregistrée dans le délai de recours contentieux ;
- la condition d'urgence est remplie compte tenu de l'atteinte portée à l'intérêt public qui s'attache à la couverture du territoire national par le réseau de téléphonie mobile et de l'atteinte aux intérêts propres de la société Bouygues Telecom alors qu'elle est confrontée à un trou de couverture sur une partie importante du territoire de la commune de Villennes-sur-Seine ; le délai d'environ deux mois écoulé entre la notification de la décision et la saisine du juge des référés n'est pas de nature à empêcher la satisfaction de la condition d'urgence ;
- il existe des moyens propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision dès lors que :

- elle n'est pas suffisamment motivée ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme qui font obstacle à un retrait d'une décision de non-opposition au-delà d'une durée de trois mois ;
- le motif de retrait est illégal dès lors que l'article 9 du plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) autorise en zone rouge les travaux d'infrastructures nécessaires au fonctionnement des services publics, que la commune a été destinataire d'une étude géotechnique attestant de la prise en compte du risque allégué et que le maire ne pouvait légalement leur opposer les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme en l'absence de risque avéré.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 septembre 2025, la commune de Villennes-sur-Seine, représentée par Me Adeline-Delvolvé conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge solidaire des sociétés requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la demande en référé est manifestement mal fondée dès lors que la requête au fond est tardive ;
- la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors que la zone de Villennes-sur-Seine est déjà desservie par le réseau Bouygues, que cette société dispose déjà de la meilleure couverture nationale, qu'elle ne justifie pas de ses intérêts propres à l'implantation de l'antenne en litige et qu'elle n'a pas fait preuve de diligence à saisir le juge des référés ;
- aucun des moyens soulevés n'est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision en litige ;

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée sous le numéro 2510264 par laquelle les sociétés requérantes demandent l'annulation de la décision attaquée.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Maitre pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement convoquées à l'audience publique du 23 septembre 2025.

Au cours de l'audience publique tenue, en présence de Mme Amegee, greffière d'audience, ont été entendus :

- le rapport de M. Maitre ;
- les observations de Me Anglars, substituant Me Hamri, représentant les sociétés requérantes, qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens que ses écritures ;
- les observations de Me Montigny, substituant Me Adeline-Delvolvé, représentant la commune de Villennes-sur-Seine qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens que ses écritures ;

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Des pièces complémentaires ont été produites postérieurement à la clôture de l'instruction par la commune de Villennes-sur-Seine et n'ont pas été communiquées.

Considérant ce qui suit :

1. A l'issue d'une procédure de médiation faisant suite à l'opposition de la commune de Villennes-sur-Seine à une précédente demande déposée par la société Cellnex France, cette société a déposé, le 17 mars 2025, une déclaration préalable en vue de l'installation d'un pylône de téléphonie mobile assorti d'une zone technique sur un terrain situé rue de Médan. Par un arrêté du 4 avril 2025, le maire de la commune de Villennes-sur-Seine ne s'est pas opposé à cette déclaration. Toutefois, par un arrêté du 3 juillet 2025, dont la société Cellnex et la société Bouygues Telecom demandent la suspension dans la présente instance, cet arrêté de non-opposition a été retiré et le maire de la commune de Villennes-sur-Seine s'est opposé à la déclaration préalable.

Sur la recevabilité de la requête au fond :

2. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. (...)* ».

3. Il est constant en l'espèce que l'arrêté attaqué du 3 juillet 2025 a été notifié par voie électronique aux sociétés requérantes le 4 juillet 2025. Il résulte de l'instruction que la requête au fond a été enregistrée sous le numéro 2510264 le 3 septembre 2025. Par suite, cette requête, enregistrée dans le délai de recours contentieux de deux mois, est recevable et la fin de non-recevoir soulevée en défense doit être écartée.

Sur les conclusions aux fins de suspension :

4. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* ».

En ce qui concerne le doute sérieux quant à la légalité de la décision en litige :

5. D'une part, aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ». En vertu de ces dispositions, lorsqu'un projet de construction est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, le projet ne peut être refusé que si l'autorité compétente estime, sous le contrôle du juge, qu'il n'est pas légalement possible, au vu du dossier et de l'instruction de la demande de permis, d'accepter le projet en l'assortissant de prescriptions spéciales qui, sans apporter au projet de modifications substantielles nécessitant la présentation d'une nouvelle demande, permettraient d'assurer la conformité de la construction aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect. D'autre part, il appartient à l'autorité d'urbanisme compétente et au juge de l'excès de pouvoir, pour apprécier si les risques d'atteintes à la salubrité ou à la sécurité publique justifient un refus de permis de construire sur le

fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, de tenir compte tant de la probabilité de réalisation de ces risques que de la gravité de leurs conséquences, s'ils se réalisent.

6. D'autre part, aux termes de l'article 9 du plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) de mouvements de terrain liés aux anciennes carrières souterraines de gypse abandonnées applicable sur les communes de Médan et Villennes-sur-Seine : « *Dispositions applicables en zones rouges : Les zones rouges, sont inconstructibles. Elles correspondent aux zones sous-minées où les aléas sont forts ou très forts, augmentées de la zone de protection. Sont autorisés, à condition qu'ils n'aggravent pas les risques ou ne donnent pas lieu à leurs effets : (...) les travaux d'infrastructure nécessaires au fonctionnement des services publics, y compris la pose de lignes et de câbles sous réserve que le maître d'ouvrage prenne les dispositions appropriées aux risques créés par ces travaux et en avertisse le public par une signalisation efficace, (...)* ».

7. Il est constant, en l'espèce, que le projet en litige s'implante, au moins pour partie, en zone rouge du PPRNP précité. D'une part, contrairement aux éléments indiqués par l'inspecteur général des carrières dans son avis du 2 juin 2025, cette circonstance ne fait pas obstacle par principe à « *tous projets d'urbanisation* » dès lors que l'article 9 de ce plan autorise certains travaux et aménagements. En l'espèce, la station relais projetée entre dans l'exception de la catégorie des travaux d'infrastructures nécessaires au bon fonctionnement du service public susceptibles d'être entrepris en zone rouge. D'autre part, le pétitionnaire a fait réaliser une étude géotechnique avant-projet, qui si elle n'exclut pas le risque de présence d'anciennes carrières souterraines ou d'anomalies liées à ces dernières, préconise des solutions constructives précises, notamment des travaux d'injection, de nature à éviter la réalisation des risques d'effondrement, de même que ceux liés à l'aléa fort du phénomène de retrait-gonflement des argiles. Si la commune de Villennes-sur-Seine fait valoir que des travaux d'injection en zone rouge du PPRN dans un autre secteur de la commune ont conduit à la mise en péril d'un bâtiment d'habitation voisin, il résulte en l'espèce de l'instruction que le projet s'implante dans un secteur agricole et forestier de la commune, dépourvu de toute construction dans un rayon d'au moins 100 mètres. Dans ces circonstances, le moyen tiré de ce que le maire de la commune de Villennes-sur-Seine ne pouvait légalement opposer les dispositions de l'article 9 du PPRN et de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision de retrait attaquée.

8. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, les autres moyens de la requête ne sont en revanche pas de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision en litige.

En ce qui concerne la condition d'urgence :

9. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue.

10. Les sociétés requérantes établissent, par la production d'une carte de couverture du réseau de téléphonie mobile de Bouygues Télécom, dont la précision est nettement supérieure aux cartes de l'ARCEP produites par la commune, que le secteur du territoire de la commune de Villennes-sur-Seine sur lequel est prévu l'antenne projetée ne dispose que d'une couverture partielle et dégradée par le réseau de téléphonie et de données mobiles de cet opérateur, avec une part

importante du territoire communal non couverte, notamment pour la couverture en intérieur. Elles démontrent ainsi que les installations en litige permettront de couvrir des zones actuellement non prises en charge de manière satisfaisante par les antennes relais déjà implantées. La circonstance que les sociétés requérantes ont déposé leur requête au fond à l'expiration du délai de recours de deux mois puis ont formé leur requête en référé quelques jours plus tard n'est pas de nature à ôter à leur demande son caractère urgent. Enfin, il ne résulte pas de l'instruction, en l'absence notamment d'un risque avéré à la sécurité publique, qu'il existerait un intérêt général à ce que la décision en litige ne soit pas suspendue. Dans ces conditions, eu égard à l'intérêt public qui s'attache à la couverture du territoire national par les réseaux de téléphonie mobile, ainsi qu'aux intérêts propres de la société Bouygues Télécom qui a pris des engagements vis-à-vis de l'Etat quant à la couverture du territoire par son réseau, alors même que les objectifs de couverture fixés à cet opérateur au niveau national seraient atteints ou proches de l'être et qu'il possède d'autres antennes à proximité du site, la condition d'urgence exigée par l'article L. 521-1 du code de justice administrative doit être regardée en l'espèce comme remplie.

11. Les deux conditions auxquelles l'article L. 521-1 du code de justice administrative subordonne la suspension d'une décision administrative étant réunies, les sociétés requérantes sont fondées à demander la suspension de l'exécution de la décision du 3 juillet 2025 par laquelle la commune de Villennes-sur-Seine a procédé au retrait de la décision de non-opposition à déclaration préalable du 4 avril 2025.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

12. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. (...)* ».

13. En l'espèce, la suspension de l'exécution de la décision de retrait de la décision de non-opposition à déclaration préalable du 4 avril 2025 a directement pour effet de remettre en vigueur cette décision, à titre provisoire et jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de la décision de retrait. Par suite, cette suspension n'implique aucune mesure d'exécution et les conclusions à fin d'injonction présentées par les sociétés requérantes doivent être rejetées.

Sur les frais du litige :

14. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a lieu de faire droit aux conclusions des parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de la décision du 3 juillet 2025 par laquelle la commune de Villennes-sur-Seine a retiré la décision de non-opposition à déclaration préalable du 4 avril 2025 autorisant l'installation d'un pylône de téléphonie mobile assorti d'une zone technique sur un terrain situé rue de Médan est suspendue jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur sa légalité.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la société anonyme Bouygues Telecom, à la société par actions simplifiées Cellnex France et à la commune de Villennes-sur-Seine.

Fait à Versailles, le 29 septembre 2025.

Le juge des référés,

B. Maitre

La République mande et ordonne au préfet des Yvelines en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.