

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 108.630 du 28 juin 2002

A. 91.505/XIII-1685

En cause :

1. **STRUBBE** Jacqueline,
2. **ORTUN** Pedro,
ayant élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Philippe COENRAETS, avocat,
avenue Franklin Roosevelt 84/3
1050 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société anonyme KPN ORANGE BELGIUM,
ayant élu domicile chez
Mes Jan SCHAMP et
Géraldine SAUVAGE, avocats,
avenue de Tervuren 268a
1150 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 mai 2000 par Jacqueline STRUBBE et Pedro ORTUN qui demandent l'annulation du permis d'urbanisme délivré le 12 janvier 2000 par le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale à la société anonyme KPN ORANGE BELGIUM pour l'installation d'un relais G.S.M. à Woluwé-Saint-Pierre, avenue du Chant d'Oiseau, 2;

Vu la requête introduite le 1^{er} septembre 2000 par laquelle la société anonyme KPN ORANGE BELGIUM demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 19 septembre 2000 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. NIKIS, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 11 octobre 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 22 mai 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 20 juin 2002;

Entendu, en son rapport, M. DAOUT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me P.-P. VAN GEHUCHTEN, loco Me J. SAMBON, avocat, comparaisant pour les requérants, et Me Chr. LEPINOIS, loco Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et Me J. SCHAMP, avocat, comparaisant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. La S.A. KPN ORANGE BELGIUM introduit le 26 août 1999 une demande de permis d'urbanisme en vue de l'installation d'une station relais pour G.S.M. sur le clocher de l'église Notre-Dame de Grâce, à Woluwé-Saint-Pierre, avenue

du Chant d'Oiseau, 2. Le bâtiment est situé, au plan régional de développement, en périmètre de protection du logement, et au plan de secteur, en zone d'habitation.

2. Il est accusé réception du dossier le 28 octobre 1999. Une enquête publique est organisée du 24 novembre au 8 décembre 1999; 147 personnes se manifestent à cette occasion.

3. La commission de concertation émet le 17 décembre 1999 un avis favorable libellé comme suit :

" Considérant qu'il s'agit d'une installation de relais GSM dans le clocher de l'église du Chant d'Oiseau;
Considérant le caractère d'utilité publique de la demande;
Considérant la présence des deux autres opérateurs sur le site;
Considérant la bonne intégration des antennes au bâtiment depuis l'espace public".

4. Le 27 décembre 1999, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwé-Saint-Pierre émet également un avis favorable, pour les mêmes motifs que ceux retenus par la commission de concertation.

5. Le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale délivre le permis le 12 janvier 2000. Il s'agit de l'acte attaqué; il est motivé comme suit :

" Considérant que le bien se situe en zone d'habitation au plan de secteur tel qu'amendé par le plan régional de développement approuvé le 3 mars 1995 (périmètre de protection du logement);

Considérant qu'il s'agit d'une installation de relais gsm dans le clocher de l'église du Chant d'Oiseau;

Considérant le caractère d'utilité publique de la demande;

Considérant la présence des deux autres opérateurs sur le site;

Considérant la bonne intégration des antennes au bâtiment et le peu de visibilité de ces antennes depuis l'espace public".

6. L'article 2 du permis attaqué fixe les obligations à charge du titulaire. On y lit notamment que "le placement des «microwave dishes» est refusé à défaut de pouvoir apprécier préalablement, pour ce type d'installation et sa concentration, les incidences éventuelles générées par ceux-ci en matière de santé";

Considérant que les requérants prennent un moyen, le premier de la requête, de la "violation de l'article 23 de la Constitution, de la violation du principe de précaution tel que défini notamment par cette disposition et par l'article 174 du traité

CEE, de la violation des articles 2, 3, 25, 26, 31 et 204 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, de la violation de la prescription 1.0.1 du plan de secteur de l'agglomération bruxelloise, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'absence d'examen sérieux du dossier, de l'erreur ou de la contradiction dans les motifs de fait soutenant l'acte attaqué et de l'excès de pouvoir"; qu'à l'appui de la première branche du moyen, les requérants font valoir qu'il appartenait à la partie adverse d'apprécier "les conséquences du projet sur l'environnement urbain et la santé des habitants riverains en tenant compte des caractéristiques spécifiques de l'installation litigieuse et de la synergie que celle-ci est susceptible d'avoir avec les deux installations déjà autorisées et en prenant en considération que la destination principale d'une zone d'habitation doit être l'activité résidentielle, toute autre activité ne pouvant être admise qu'en étant compatible avec cette affectation principale"; qu'à l'appui de la seconde branche du moyen, ils soutiennent que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que les antennes sont peu visibles et s'intègrent au bâtiment, alors que le service des monuments et sites insiste sur l'importante visibilité du bâtiment d'implantation et que les photographies des lieux qu'ils déposent témoignent de la pertinence de cette appréciation;

Considérant que la partie adverse répond que le plan régional de développement, modifiant le plan de secteur, autorise l'implantation d'équipements d'intérêt collectif ou de service public dans les zones d'habitation comprises dans les périmètres de protection du logement, si ces installations sont compatibles avec l'habitation et qu'en l'espèce, en relevant "la bonne intégration des antennes au bâtiment" et le "peu de visibilité de ces antennes depuis l'espace public", l'acte attaqué examine la question de la compatibilité du projet avec le voisinage immédiat; qu'elle soutient que, ce faisant, elle se rallie à l'avis majoritaire de la commission de concertation et n'est pas tenue de répondre à l'avis dissident du service des monuments et sites; qu'elle poursuit, en ce qui concerne les effets de la mise en service de l'antenne sur la santé des personnes exposées aux rayonnements électromagnétiques, qu'il ne lui appartenait pas de trancher la controverse qui existe dans les milieux scientifiques à cet égard, et qu'elle a malgré tout appliqué le principe de précaution en refusant, à l'article 2 du permis, le placement de "microwave dishes", "à défaut de pouvoir apprécier préalablement, pour ce type d'installation et sa concentration, les incidences éventuelles générées par ceux-ci en matière de santé"; qu'en son dernier mémoire, elle souligne que "la décision attaquée précise qu'il existait déjà deux autres opérateurs sur le site" et qu'elle a "ainsi considéré qu'il était préférable de regrouper les antennes-relais sur un

même site et ce dans la mesure où la dissémination de ces dernières a pour effet d'augmenter sensiblement l'impact de ces installations sur l'environnement (en ce compris la santé des habitants)";

Considérant que l'intervenante soutient d'abord que l'article 23 de la constitution n'a pas d'effet direct, de sorte que les particuliers ne peuvent en tirer des droits subjectifs, ni vis-à-vis des pouvoirs publics, ni vis-à-vis des tiers, et que le principe de précaution manque de la précision requise pour qu'il puisse "ressortir des effets prescriptifs"; qu'elle poursuit en exposant "qu'au regard des règles de répartition des compétences au sein de l'Etat fédéral belge il apparaît clairement que les régions ne sont pas compétentes pour des matières qui touchent la santé humaine" et que, dès lors, "le fonctionnaire délégué n'était pas compétent pour apprécier les antennes sous l'angle de la santé des habitants riverains, raison pour laquelle il n'a pas motivé sa décision sous cet angle"; qu'elle fait valoir enfin que l'activité est compatible avec la destination de la zone, tant du point de vue urbanistique puisque "les antennes GSM constituent un équipement d'intérêt collectif ou de service public" qui n'utilise guère de place, que du point de vue esthétique puisque le fonctionnaire délégué a pris en considération, d'une manière qui ne peut pas être qualifiée de déraisonnable, la bonne intégration des antennes au bâtiment et le peu de visibilité des antennes depuis l'espace public; qu'à titre subsidiaire elle s'attache à démontrer, en commentant divers rapports scientifiques qu'elle produit, que "le risque de nuisance dans les zones accessibles au public est globalement inexistant";

Considérant que les articles 2, alinéa 2, et 3 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme disposent comme suit :

" Art. 2.

(...)

(Le développement de la Région de Bruxelles-Capitale) est conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de préserver et d'améliorer l'environnement de la Région, et de gérer son sol avec parcimonie.

Art. 3.

Dans l'élaboration des plans et lors de la délivrance des permis et certificats, les autorités administratives s'efforcent de concilier le progrès social et économique et la qualité de la vie en garantissant aux habitants de la Région le respect d'un aménagement harmonieux";

Considérant que l'article 1.0.1. des prescriptions urbanistiques littérales du plan de secteur de l'agglomération bruxelloise, relatif aux zones d'habitation, dispose comme suit :

" § 1^{er}. Ces zones sont affectées aux logements.

§ 2.1. Elles peuvent aussi être affectées aux équipements d'intérêt collectif ou de service public, aux commerces, aux ateliers ou aux bureaux dont la superficie de planchers de l'ensemble de ces fonctions ne dépasse pas, par immeuble, 200 m²; (...)

(...)

§ 3. Restrictions générales pour toutes les affectations ci-dessus :

a) les caractéristiques urbanistiques des constructions et installations doivent s'accorder avec celles de l'îlot ou de la zone; (...)

b) la nature des activités doit être compatible avec l'habitation; l'incompatibilité n'est déclarée qu'après avis de la commission de concertation compétente;

(...)"

Considérant qu'en n'autorisant les équipements d'intérêt collectif ou de service public dans les zones d'habitation qu'à la double condition que leurs caractéristiques urbanistiques s'accordent avec celles de l'îlot ou de la zone et que la nature de leurs activités soit compatible avec l'habitation, le plan de secteur de l'agglomération bruxelloise impose à l'autorité chargée de la délivrance des permis d'urbanisme qu'elle s'assure non seulement de la compatibilité urbanistique du projet avec le logement, mais aussi de la compatibilité des activités exercées dans l'installation dont elle autorise la construction; qu'elle doit apprécier les risques liés à l'exploitation de l'antenne au lieu où elle sera située; qu'un examen concret de l'influence des ondes électromagnétiques sur la santé s'impose à elle; qu'il doit ressortir tant de la motivation de l'acte que du dossier administratif qu'elle a procédé à cette appréciation concrète; qu'elle ne peut se borner à énoncer des considérations générales dépourvues de tout élément concret concernant les habitations se trouvant à proximité et la compatibilité avec la zone d'habitation;

Considérant que l'autorité régionale, qui est seule compétente en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, n'empiète pas sur les attributions d'autres entités lorsqu'elle se prononce sur la compatibilité de l'implantation à un endroit précis d'un projet donné, en tenant compte de sa localisation sur le territoire régional et de l'environnement, en ce compris, de ce point de vue, les incidences de l'activité sur la santé des voisins;

Considérant que l'acte attaqué ne contient aucune explication sur la compatibilité, en terme environnemental et d'incidence sur la santé humaine, de l'activité avec le voisinage; qu'aucune indication n'est fournie dans le dossier de demande et dans l'acte attaqué sur les caractéristiques techniques des antennes dont le placement est autorisé (puissance émettrice, inclinaison des faisceaux), de sorte que l'autorité ne s'est pas interrogée sur la portée spatiale des champs proche et lointain, à l'intérieur desquels les rayonnements électromagnétiques peuvent avoir des effets néfastes sur la santé humaine; que le fait que l'article 2 du permis interdise le placement de "microwave dishes" ne signifie pas que la partie adverse a évoqué la question de l'incidence des ondes électromagnétiques sur la santé des riverains; que ni la partie adverse ni la partie intervenante ne fournissent d'éléments de nature à mettre en doute la note technique produite par les requérants en annexe 3 de leur mémoire en réplique, expliquant ce que sont ces antennes à micro-ondes et les distinguant des ondes électromagnétiques dont les effets sur la santé aient été étudiés par la partie adverse; que la première branche du premier moyen - en tant qu'elle est prise de la violation des articles 2 et 3 de l'ordonnance du 29 août 1991 et de l'article 1.0.1. des prescriptions urbanistiques littérales du plan de secteur de l'agglomération bruxelloise - est fondée;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner la deuxième branche du premier moyen, ni les autres moyens, leur éventuel fondement n'étant pas de nature à entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le permis d'urbanisme délivré le 12 janvier 2000 par le fonctionnaire délégué à la société anonyme KPN ORANGE BELGIUM pour l'installation d'un relais G.S.M. à Woluwé-Saint-Pierre, avenue du Chant d'Oiseau, 2.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 471,01 euros sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 347,06 euros et à charge de la partie intervenante à concurrence de 123,95 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
vingt-huit juin deux mille deux par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.