

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 138.472 du 15 décembre 2004

A.107.755/VI-16.071

En cause :

- 1. LANNOYE** Paul,
- 2. COMBLIN** Daniel,
- 3. TRUSSART** Georges,

ayant élu domicile chez
Me Jean-Luc MATHY, avocat,
rue Saintraint, n° 9,
5000 Namur,

contre :

L'ETAT BELGE, représenté par

- 1. le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique,**

ayant élu domicile chez
Mes Pierre LEGROS et
Jérôme SOHIER, avocats,
avenue Emile Demot, n° 19
1000 Bruxelles.

- 2. le Ministre de la Mobilité.**

- 3. le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur,**

ayant élu domicile chez
Mes Pierre LEGROS et
Jérôme SOHIER, avocats,
avenue Emile Demot, n° 19
1000 Bruxelles.

- 4. le Ministre de la Défense,**

- 5. le Secrétaire d'Etat au Développement durable, à l'Economie sociale adjoint au Ministre du Budget et des Entreprises publiques.**

- 6. Le Ministre de l'Economie , de l'Energie, du Commerce extérieur et de la politique scientifique,**

ayant élu domicile chez
Mes Pierre LEGROS et Jérôme SOHIER , avocats,

avenue Emile Demot, n° 19
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

LA SOCIETE ANONYME MOBISTAR,

ayant élu domicile chez
Me Michel DELNOY, avocat,
rue Simonon, n° 13,
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 juillet 2001 par Paul LANNOYE, Daniel COMBLIN et Georges TRUSSART qui demandent l'annulation de l'arrêté royal du 29 avril 2001 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz, publié au Moniteur belge le 22 mai 2001;

Vu l'arrêt n° 99.961 du 19 octobre 2001 rejetant la demande de suspension;

Vu la requête introduite le 4 février 2002 par laquelle la Société anonyme MOBISTAR demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 1^{er} mars 2002 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} CARLIER, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 26 janvier 2004 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 19 octobre 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 novembre 2004;

Vu l'ordonnance du 29 octobre 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 novembre 2004;

Entendu, en son rapport, M. KOVALOVSKY, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me SAMBON, avocat, comparaissant pour les requérants, Me Frédéric GOSSELIN, loco Mes Pierre LEGROS et Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me Michel DELNOY, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis contraire, Mme CARLIER, Auditeur au Conseil d'Etat;

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 peuvent être résumés comme suit :

1. La loi du 12 juillet 1985 relative à la protection de l'homme et de l'environnement contre les effets nocifs et les nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, les infrasons et les ultrasons, modifiée par la loi du 21 décembre 1998, dispose comme suit :

" Article 1^{er}. Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° radiations non ionisantes: les rayonnements électromagnétiques dont la fréquence est inférieure à $2,5 \times 10^6$ GHz;

2° infrasons: les vibrations mécaniques dont la fréquence est inférieure à 20 Hz;

3° ultrasons: les vibrations mécaniques dont la fréquence est supérieure à 16 KHz;

La présente loi n'est pas applicable aux radiations non ionisantes, aux infrasons et aux ultrasons d'origine naturelle.

Art. 2. Sans préjudice des compétences définies par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre ayant l'environnement dans ses compétences, après consultation des Exécutifs régionaux, déterminer les normes générales qui définissent les objectifs de qualité auxquels tout milieu doit répondre afin d'assurer la protection de la population et de l'environnement contre les effets nocifs et les nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, les infrasons et les ultrasons.

Art. 3. § 1^{er}. Le Roi peut également, aux mêmes fins, imposer des conditions à la production, la fabrication, la détention, le transport, l'entretien et l'emploi à des fins commerciales, industrielles, scientifiques, médicales ou autres d'appareils ou d'installations susceptibles de produire, de transmettre ou de recevoir des radiations non ionisantes, des infrasons ou des ultrasons.

§ 2. Le Roi peut prendre toutes les mesures adéquates, et plus particulièrement imposer des conditions à la production, à la transmission et à la réception des radiations non ionisantes, des infrasons ou des ultrasons.

Art. 4. § 1^{er}. Selon la nature et la source des radiations non ionisantes, des infrasons ou des ultrasons ainsi que le milieu ou ceux-ci sont produits, transmis ou reçus, les arrêtés royaux pris en exécution des articles 2 et 3 sont proposés conjointement par les Ministres nationaux compétents en la matière.

§ 2. Les arrêtés royaux visés au paragraphe précédent sont, préalablement, soumis à l'avis du Conseil supérieur d'Hygiène publique.

(...).".

2. Par une lettre du 7 juin 2000, le Ministre de la Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement fait savoir à la Commission de la sécurité des consommateurs qu'un avis relatif au rayonnement des antennes relais de téléphonie mobile lui serait demandé pour la mi-juillet 2000 en application de l'article 1^{er} de la loi du 9 février 1994 relative à la sécurité du consommateur. Le 21 juin 2000, il est précisé que le Gouvernement a désigné trois experts chargés de faire rapport sur l'état des recherches scientifiques et de donner un avis sur les normes qui devraient être adoptées en la matière. L'avis de la Commission devrait porter sur les orientations et les conclusions de ces trois rapports scientifiques .

La Commission donne son avis le 10 juillet 2000. Après avoir examiné sa compétence, elle fait valoir les considérations suivantes :

" **B. Quant aux rapports des experts scientifiques du Gouvernement:**

Selon les professeurs Martens et Verschaeve, il n'existe pas de preuve scientifique pour le danger de l'exposition des populations à un rayonnement électromagnétique des antennes relais de téléphonie mobile. Ces professeurs admettent toutefois que des effets biologiques inquiétants pourraient être causés par ce rayonnement RF. Ils ne proposent pas de valeurs maximales pour le rayonnement mais se réfèrent à la proposition de l'ICNIRP (champ électromagnétique de 41,2 Volts/mètre pour 900 MHz et 58,25 Volts/mètre pour 1800 MHz).

Le rapport de M. Danze est plus prudent et propose de respecter, par précaution, des limites plus sévères que la proposition de l'ICNIRP, valeurs mises en oeuvre notamment en Suisse (4 Volts/mètre pour 900 MHz et 6 Volts/mètre pour 1800 MHz) et en Italie (6 Volts/mètre).

Les membres de la Commission sont d'avis qu'il vaut mieux prévenir que guérir et que le principe de précaution impose d'adopter les limites de rayonnement électromagnétique les plus restrictives possibles en vue de la protection de la population.

Les mesures de l'IBPT (étude réalisée en juillet 2000 à la demande de Mme le Ministre Aelvoet et de M. le Ministre Rik Daems) démontrent qu'un champ de rayonnement électromagnétique de 2 Volts/mètre n'est dépassé par aucune des antennes relais de téléphonie mobile ayant fait l'objet des mesures. Il convient de vérifier si ces mesures sont représentatives pour l'ensemble des antennes relais de téléphonie du pays. Dans cette hypothèse, il serait démontré que l'adoption de limites sévères équivalentes à celles pratiquées en Suisse, seront praticables et compatibles avec le réseau existant.

La Commission estime donc, sous réserve de ladite vérification, qu'il convient d'adopter les valeurs maximales suivantes pour le rayonnement électromagnétique :

- 4 Volts/mètre à 900 MHz
- 6 Volts/mètre à 1800 MHz

Seul l'expert envoyé par Test-aankoop/Test-achats déclare ne pas pouvoir se rallier à cet avis et se réfère à la recommandation de l'ICNIRP.

La Commission, vu l'incertitude des données scientifiques actuelles, estime toutefois que ces valeurs maximales devront être réévaluées régulièrement (par exemple chaque année).

Enfin, la Commission souligne le fait que cet avis ne concerne que le rayonnement électromagnétique des antennes relais de téléphonie mobile et qu'il serait souhaitable, dans le futur, de prendre en considération, de manière globale et cohérente, l'ensemble des systèmes d'antennes."

3. Saisie, le 26 juillet 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet d'arrêté royal fixant la norme pour les antennes émettrices des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz, la Section de législation du Conseil d'Etat donne, le 28 juillet 2000, un avis dans lequel elle souligne que le projet doit être soumis à l'avis du Conseil supérieur d'Hygiène publique.

Ledit avis est sollicité le 10 août 2000 et donné le 11 octobre 2000. Le Conseil supérieur d'Hygiène publique y expose notamment ce qui suit:

" (...)

4. Le Conseil est d'avis qu'il n'est pas judicieux de présenter différentes normes pour les diverses parties de la population. Il est plus opportun et clair de proposer une seule valeur qui puisse offrir des garanties à la population entière. Cette norme unique doit tenir compte des personnes hypothétiquement les plus sensibles ou plus faibles au sein de la population.

5. Le Conseil prend acte des diverses initiatives au niveau mondial, tant sur le plan de la recherche scientifique, que sur le plan de la normalisation. A cet égard, la

directive de l'ICNIRP est approuvée et acceptée comme référence. Compte tenu du fait que l'A.R. a trait spécifiquement à la santé et compte tenu des incertitudes qui règnent tant au sujet des possibles effets athermiques (ou non thermiques), qu'au sujet des implants médicaux dont la norme de l'ICNIRP fait abstraction, le Conseil estime que dans le cadre du principe de précaution, il convient d'appliquer une plus grande marge de sécurité que celle utilisée dans la directive de l'ICNIRP. C'est pourquoi le Conseil recommande d'appliquer au moins un facteur 100 en densité de puissance par rapport à la norme de l'ICNIRP et propose lui-même un facteur 200, compte tenu de l'état actuel des connaissances scientifiques et de la technologie (pour 900 MHz cela équivaut à une norme de 0,024 W/m² ou de 3V/m; l'ICNIRP recommande 4,7 W/m² soit 42 V/m et le CSH 0,024 W/m² soit 3V/m). Cette proposition est basée sur les argumentations suivantes :

a. La mise en pratique du principe de précaution

b. Au-dessus de 0,024 W/m² ou 3V/m, la littérature scientifique mentionne des effets biologiques (certes, pas toujours confirmés ou mis en rapport avec la santé humaine).

c. Les 3V/m constituent une norme européenne pour l'incompatibilité électromagnétique et n'offrent par conséquent pas de protection supplémentaire aux personnes portant des implants médicaux.

d. Les 3V/m offrent des avantages techniques en ce qui concerne la mesure et le contrôle.

e. Les mesures effectuées tant par des membres du Conseil que par l'IBPT et l'ISSEP, montrent que cette norme ne pose aucun problème économique, du moins en ce qui concerne les antennes actuelles de téléphonie mobile. Toutes les mesures effectuées jusqu'à ce jour donnent des résultats qui se trouvent sous les 0,024 W/m² soit 3 V/m. Il n'est toutefois pas certain que les technologies actuelles ou futures (p.ex. ASTRID, UMTS) répondront à cette norme.

f. Une telle norme recouvre les incertitudes quant à l'exposition de personnes éventuellement sensibles et faibles sur le plan génétique (e.a. les enfants et les fœtus).

6. Le Conseil constate un nombre de lacunes dans l'énoncé du projet de l'A.R.:

- les versions néerlandophone et francophone ne correspondent pas sur tous les points.

- dans la version néerlandophone le terme "masten" est parfois utilisé lorsqu'il s'agit «d'antennes à implantation fixe».

- l'article 1 est vague et n'offre pas de certitude juridique : p.ex. l'énoncé "limitée à un maximum" peut être interprété de façon multiple. Par ailleurs, la partie figurant sous le tableau est un peu dépourvue de sens et pas tout à fait clair.

- le rapport au Roi mentionne d'une part, que la directive ICNIRP est observée et d'autre part, que les densités de puissance sont basées sur une moyenne étalée sur 15 min. La directive ICNIRP applique pourtant une moyenne sur 6 min. (les 15 min. ont trait au Temps Spécifique d'Absorption = SAR en anglais).

7. Il faudrait spécifier que le présent projet d'A.R. est valable pour la population générale et non pour les travailleurs spécialisés du secteur. Par ailleurs, il faut que les zones où la norme recommandée peut être dépassée, soient rendues inaccessibles à la population générale, tandis que pour les travailleurs spécialisés du secteur, la réglementation usuelle est de rigueur.

(...).".

4. L'avis de l'Institut belge des Postes et Télécommunications (I.B.P.T.), demandé le 19 octobre 2000, est donné le 24 octobre 2000.

5. Le 4 décembre 2000, les ministres fédéraux et régionaux signent un accord, qui prévoit notamment l'introduction en Belgique d'une norme d'exposition aux rayonnements radiofréquence (RF) sur la base d'un facteur de précaution quatre fois plus élevé que le facteur de précaution utilisé par la norme de l'Organisation mondiale de la santé (O.M.S.) et ce, dans l'attente des résultats des recherches scientifiques en cours. Le facteur de précaution retenu est de 1/200, ce qui conduit, pour une fréquence de 900 MHz, à une norme de 20,6 V/m.

6. Saisie, le 11 janvier 2001, d'une nouvelle demande d'avis, la Section de législation constate, dans son avis du 13 février 2001, que "le texte soumis pour examen est la version profondément remaniée d'un projet portant le même intitulé et sur lequel le Conseil d'Etat a rendu le 28 juillet 2000 l'avis n° 30.515". Elle examine dès lors le texte qui lui est soumis.

7. Le 29 avril 2001 est adopté l'arrêté royal fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz. Cet arrêté, pris sur la base des articles 3 et 4 de la loi du 12 juillet 1985 précitée, constitue l'acte attaqué par le présent recours. Il est publié au Moniteur belge le 22 mai 2001, précédé d'un rapport au Roi.

Les articles 1^{er} et 2 dudit arrêté disposent comme suit :

"

Chapitre I^{er} - Terminologie

Article 1^{er} Pour l'application du présent arrêté, il est entendu par :

- 1° SAR (Specific Absorption Rate) ou débit d'absorption spécifique : le débit avec lequel l'énergie électromagnétique est absorbée par unité de masse du tissu biologique. Ce débit est exprimé en watt par kilo (W/kg);
- 2° Densité de puissance : grandeur appropriée utilisée pour des hyperfréquences lorsque la profondeur de pénétration dans le corps est faible. Il s'agit du quotient de la puissance rayonnée incidente perpendiculaire à une surface par l'aire de cette surface. Elle est exprimée en watt par mètre carré (W/m²);
- 3° Norme d'exposition : seuil d'exposition maximale autorisée;
- 4° Antenne d'émission : mât, pylône ou point d'émission, accompagné des antennes qui y sont fixées, qui est soit isolé, soit situé à l'intérieur ou sur des bâtiments;
- 5° Puissance d'émission : puissance maximale globale effectivement dégagée par toutes les sources de rayonnement se trouvant sur l'antenne d'émission;

6° Zone de sécurité : zone autour de l'antenne d'émission qui n'est pas accessible au public.

Chapitre II - Fixation de la norme d'exposition

Art. 2 La puissance d'émission par antenne d'émission doit être limitée au maximum en tenant compte d'un service de qualité.

En dehors de la zone de sécurité, le SAR moyen sur tout le corps, dû aux rayonnements électromagnétiques, ne peut dépasser les 0,02 W/kg (moyenne durant une période quelconque de 6 minutes). Cela équivaut à :

Fréquence	Densité de puissance S en W/m ²	Intensité du champ électromagnétique E en V/m
10 MHz à 400 MHz	0,5	13,7
400 MHz à 2 GHz	f/800	0,686 √f
2GHz à 10 GHz	2,5	30,7

f (fréquence) en MHz

Pour les champs composés, la puissance du champ magnétique doit être limitée, de sorte que :

$$\sum_{10 \text{ MHz}}^{10 \text{ GHz}} \left(\frac{E_i}{E_{i \text{ ref}}} \right)^2 \leq 1$$

Où E_i est l'intensité du champ magnétique à une fréquence i et E_{i ref} est le niveau de référence de la puissance du champ électrique, tel qu'indiqué dans le tableau ci-dessus."

Les articles 3 et 4 comportent des dispositions relatives aux mesurages, au dépistage et à la constatation des infractions.

8. L'arrêté attaqué est modifié par un arrêté royal du 21 décembre 2001, qui tend, pour l'essentiel, à imposer au propriétaire de composer un dossier technique pour chaque antenne et de l'envoyer pour information à l'I.B.P.T. En outre, lorsqu'il apparaît, sur le vu du dossier, que le débit d'absorption spécifique d'une antenne dépasse 0,001 W/kg, un certificat de conformité doit être demandé à l'I.B.P.T.

Considérant que, dans son mémoire en intervention, la S.A. MOBISTAR conteste la recevabilité du recours en annulation; qu'elle fait valoir que les requérants

n'établissent pas qu'ils sont concernés par un projet concret d'installation de mobilophonie ou d'une autre antenne dont l'émission serait régie par l'acte attaqué; qu'elle estime qu'en fixant une norme d'émission qui n'existait pas auparavant, l'acte attaqué améliore en tout état de cause la protection de la population et ne fait donc pas grief aux requérants; qu'elle relève enfin que les requérants n'ont pas introduit de recours en annulation contre l'arrêté royal du 21 décembre 2001 modifiant l'acte attaqué, qui maintient la norme des 20,6 V/m et simplifie la procédure destinée à en assurer le respect;

Considérant que, selon le rapport au Roi relatif à l'arrêté attaqué, "partout dans le monde, la population est préoccupée par le fait qu'une exposition à des champs électromagnétiques (EMF) provenant de sources telles que les lignes à haute tension, les installations radars, les téléphones portables et les antennes relais de téléphonie mobile puissent porter atteinte à la santé"; que la réglementation contenue dans l'acte attaqué tend à protéger la santé publique et l'environnement contre les effets nocifs et les nuisances, connues et inconnues, provoquées par les radiations non ionisantes, les infrasons et les ultrasons, de nature à être provoquées par les antennes G.S.M.; que ces antennes font partie de réseaux devant couvrir tout le pays; qu'en vue de préserver sa santé, toute personne résidant en Belgique a intérêt à demander l'annulation d'un règlement susceptible, par les applications qui en seront faites, d'affecter défavorablement sa situation en portant atteinte à sa santé;

Considérant que la circonstance que l'acte attaqué édicte des normes et, partant, améliore la protection de la santé ne prive pas les parties requérantes de leur intérêt à agir contre cet arrêté, dès lors qu'elles estiment que lesdites normes sont encore insuffisantes;

Considérant, enfin, que l'arrêté royal du 21 décembre 2001 ne modifie en rien, dans l'acte attaqué, les dispositions édictant les normes relatives aux antennes; qu'il se limite à insérer dans ce dernier des règles de procédure tendant à imposer la composition d'un dossier technique pour chaque antenne, ainsi que, dans certains cas, la délivrance, par l'I.B.P.T., d'un certificat de conformité; que la circonstance que les requérants n'ont pas demandé l'annulation de l'arrêté royal du 21 décembre 2001 est dès lors sans incidence sur leur intérêt à agir contre l'arrêté royal du 29 avril 2001;

Considérant que les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la partie intervenante ne peuvent dès lors être retenues;

Considérant que l'acte attaqué a été annulé par l'arrêt n° 138.471 du 15 décembre 2004; que le présent recours a dès lors perdu son objet,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Il n'y a plus lieu de statuer.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 644,54, sont mis à charge des parties requérantes à concurrence de 173,53 euros chacune et à charge de la partie intervenante à concurrence de 123,95 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le quinze décembre deux mille quatre par :

MM.	ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
	KOVALOVSKY,	Conseiller d'Etat,
	HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.