CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 141.414 du 1er mars 2005

A.93.445/XIII-1782

En cause : **la Société anonyme MOBISTAR**,

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

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 juillet 2000 par la société anonyme MOBISTAR qui demande l'annulation de "la circulaire du ministre FORET, vraisemblablement prise le 9 mai 2000, par laquelle une norme d'immission de 3V/m est imposée aux installations de mobilophonie dans le cadre des demandes de permis d'urbanisme y relatives";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 8 novembre 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la requérante;

Vu l'ordonnance du 15 avril 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 15 mai 2003;

Entendu, en son rapport, M^me^ GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me M. DELNOY, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me S. DEPRE, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. KOVALOVSZKY, premier 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 se présentent comme suit :

1. Le 4 avril 2000, la Région wallonne, représentée par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement, conclut une convention avec l'Institut de Service Public (ISSeP), par laquelle est confiée à ce dernier une "mission de consultation relative à l'évaluation des champs électromagnétiques que vont générer les installations de communication mobile (GSM) pour lesquelles une demande de permis d'urbanisme est introduite".

Selon l'article 1^er^ de la convention, l'avis de l'ISSeP comporte:

" - une analyse de l'adéquation et de la pertinence du choix de la localisation du site d'implantation retenu dans la demande de permis d'urbanisme au regard du voisinage situé dans un rayon de 100 mètres de l'installation projetée;

- en cas d'avis défavorable, des propositions de sites d'implantation alternatifs".

Toujours selon ladite convention, il est prévu que l'ISSeP "réalise son analyse de l'adéquation et de la pertinence du choix de la localisation du site d'implantation retenu par le demandeur de permis d'urbanisme au regard de la norme européenne en 50082-1:1996 relative à l'immunité des appareils électromagnétiques vis-à-vis de champs électromagnétiques extérieurs, à savoir un champ électrique de 3 V/m".

2. Le 17 avril 2000, le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement adresse à la direction générale de l'aménagement

du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) une lettre rédigée comme suit :

" Objet : Convention relative à la mission de consultance dans le cadre de l'évaluation des champs électromagnétiques générés par les installations de GSM pour lesquelles une demande de permis d'urbanisme a été introduite".

Dans le cadre de la convention telle que définie sous rubrique et dans la gestion des dossiers relatifs aux permis d'urbanisme en matière d'implantation des installations de radiocommunication mobile, je remercie Madame la Directrice générale de bien vouloir envisager la norme de 3 V/m comme norme de référence".

Cet acte doit être considéré comme étant celui attaqué par le présent recours.

3. A plusieurs reprises, le Ministre fait état du contenu de cette lettre.

Ainsi, au cours de la séance publique du 10 mai 2000 du Parlement wallon, dans une réponse donnée à une question d'actualité, il constate qu'il n'existe pas, en Belgique, de norme réglementaire et que plusieurs pays ont adopté des normes sévères visant à protéger les populations et les professionnels des effets non-thermiques des champs électromagnétiques. Il ajoute que certains scientifiques ou associations ont rédigé des recommandations. Ainsi, en Belgique, le Professeur VANDER VORST et le Docteur STOCKBROECKX (UCL) ainsi que le Professeur GERIN (Facultés polytechniques de Mons) ont proposé de limiter le champ électrique à 3 V/m, ce qui correspond à une densité de puissance maximale de 24 mW/m². Ce choix est justifié par le fait qu'il n'existe pas, ou peu, d'effets nocifs recensés dans la littérature pour un tel niveau d'exposition.

Le Ministre conclut ainsi son intervention :

" En vertu du principe de précaution, j'ai décidé de fixer la norme de référence en Wallonie à celle suggérée par les experts, à savoir 3V/m.
La Région wallonne se montre donc plus sévère que beaucoup, comme notamment, la Suisse. La Belgique est aussi la première entité fédérée (sic) à fixer une norme en Belgique".

Deux communiqués de presse sont ensuite diffusés, le 12 mai 2000 et le 18 mai 2000, à propos de cette question.

5. Entre-temps, le Ministre rédige le 9 mai 2000 une note de synthèse sur les antennes GSM, rappelant les éléments ci-dessus énumérés. Cette note est celle visée par le recours. On en citera l'extrait suivant :

" Comment l'ISSeP va-t-il évaluer les incidences sur l'environnement ?

La seule possibilité de procéder à une évaluation des incidences de l'exploitation des antennes GSM est d'estimer l'exposition aux champs électromagnétiques ou encore à la densité de puissance du champ subie par la population qui réside au voisinage de l'antenne considérée. Cette mission d'évaluation est actuellement confiée à l'ISSeP dans le cadre de la convention dont question ci-avant. Cette évaluation n'est possible que si elle se rapporte à une norme de référence. Pour la bonne gestion des dossiers, il était donc urgent de se fixer une norme, c'est ce que j'ai décidé ce jour et annoncé en réponse à la question de M. le Député ISTASSE".

6. Le 20 juillet 2000, le Gouvernement wallon décide d'approuver le "Recueil des bonnes pratiques en matière d'implantation des installations de radiocommunication mobile", lequel fait l'objet de recours introduits par la S.A. BELGACOM MOBILE (affaire A.95.766/XIII-1872), par la S.A. KPN ORANGE BELGIUM (affaire A.95.708/XIII-1869), ainsi que par la S.A. MOBISTAR (affaire A.95.715/XIII-1868).

7. Enfin, le 29 avril 2001 a été adopté un arrêté royal fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10GHz (Moniteur Belge du 22 mai 2001). Cet arrêté a été annulé par l'arrêt n° 138.471, du 15 décembre 2004.

8. Par une requête introduite le même jour que le présent recours, la société BELGACOM MOBILE a demandé l'annulation de la même circulaire, "par laquelle une norme d'émission de 3V/m est imposée aux antennes GSM dans le cadre des demandes de permis d'urbanisme y relatifs" (recours A.93.444/XIII-1781). A la suite du rapport déposé par le premier auditeur dans cette affaire et concluant au rejet, la requérante n'a pas demandé la poursuite de la procédure. En conséquence, l'auditeur-rapporteur a déposé un rapport fondé sur l'article 14quater du règlement général de procédure et concluant qu'il y a lieu de décréter le désistement;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité en ce que, contrairement à ce que semble soutenir la requérante, la décision attaquée ne constitue pas une circulaire réglementaire; qu'elle rappelle que la caractéristique de la circulaire réglementaire est de fixer des règles et des obligations nouvelles à charge de ses destinataires, de sorte que l'ordre juridique existant en est modifié, que l'identification de la circulaire réglementaire est fonction, notamment, des termes, du ton et des modes grammaticaux utilisés dans l'acte litigieux, et que les impératifs, les ordres, les interdictions, les sanctions, etc., sont autant de signes qui révèlent la nature réglementaire d'une circulaire; qu'elle fait valoir qu'en l'espèce, le Ministre a demandé

à la D.G.A.T.L.P. de "bien vouloir envisager la norme de 3 V/m comme norme de référence" à l'occasion de la gestion des dossiers relatifs aux permis d'urbanisme en matière d'implantation des installations de radiocommunication mobile; que, selon elle, ce faisant, loin d'édicter de nouvelles règles modifiant l'ordre juridique, elle a adopté une mesure d'ordre intérieur visant à préciser sa jurisprudence, l'instruction ainsi donnée à l'administration ne supprimant pas le pouvoir d'appréciation de cette dernière et ne constituant pas non plus une règle de conduite générale qui sera automatiquement appliquée aux cas individuels; qu'elle soutient que l'acte attaqué fixe en réalité un critère supplémentaire d'examen des dossiers qui précise les contours du pouvoir d'appréciation; qu'elle observe que le Conseil d'Etat admet que l'autorité administrative détermine une ligne de conduite interne, pour autant que l'examen des dossiers tienne compte des circonstances propres à chaque espèce;

Considérant qu'ont un caractère réglementaire les circulaires qui ajoutent à la réglementation existante des règles nouvelles, présentant un certain degré de généralité, dès lors que leur auteur a l'intention de les rendre obligatoires et qu'il dispose des moyens pour forcer au respect de ces directives; qu'en l'espèce, l'acte attaqué est contenu dans la lettre adressée par le Ministre, en date du 17 avril 2000, aux termes de laquelle ce dernier "remercie Madame la Directrice générale de bien vouloir envisager la norme de 3 V/m comme norme de référence"; que, nonobstant l'usage des termes "envisager" et "référence", la circulaire répond aux critères susmentionnés; qu'elle contient une règle abstraite, qualifiée de "norme" à plusieurs reprises par le Ministre, laquelle doit s'appliquer à toute demande de permis d'urbanisme et à tout opérateur; que la norme de 3 V/m constitue bien une règle nouvelle que le Ministre a eu l'intention de rendre obligatoire comme le révèlent clairement ses interventions devant la presse ou au Parlement, rappelées ci-dessus; que, par conséquent, s'agissant d'une circulaire à caractère réglementaire, elle est susceptible d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat; qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin de poursuivre l'instruction de l'affaire et, notamment, d'examiner les moyens,

D E C I D E :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII[e] chambre, le premier mars deux mille cinq 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.