

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 141.415 du 1^{er} mars 2005

A.95.715/XIII-1868

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, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 septembre 2000 par la société anonyme MOBISTAR qui demande l'annulation du "Recueil des bonnes pratiques en matière d'implantation des installations de radiocommunication mobile, tel qu'adopté par décision du Gouvernement wallon du 20 juillet 2000";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. KOVALOVSKY, 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 la demande de poursuite de la procédure introduite le 27 décembre 2002 par 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, Me S. DEPRE, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. KOVALOVSKY, 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 (U.C.L.) 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 à fixer une norme en Belgique".

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

4. Entre-temps, le Ministre rédige le 9 mai 2000 une note de synthèse sur les antennes GSM, rappelant les éléments ci-dessus énumérés.

5. 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 du présent recours.

6. 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;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité en ce que, contrairement à ce que semble soutenir la requérante, la décision querellée 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, s'agissant de la norme d'émission de 3 V/m, 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, l'introduction du Recueil des bonnes pratiques va dans le même sens, lorsqu'elle précise ce qui suit :

" Le Recueil aborde les répercussions qu'auront à terme les installations de radiocommunication mobile non seulement sur le milieu bâti et les paysages, mais également, et de manière indirecte, sur la santé de l'homme. Les incertitudes qui règnent actuellement dans le milieu scientifique au sujet des effets à long terme des ondes électromagnétiques générées par ces installations recommandent au pouvoir public d'appliquer le principe de précaution lors de l'examen des demandes de permis d'urbanisme";

qu'elle estime que 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; qu'elle soutient,

quant aux autres dispositions du Recueil des bonnes pratiques, qu'elles ne contiennent, elles non plus, aucune règle de droit nouvelle, qu'il s'agit d'un document rédigé par souci de transparence, qui rappelle les dispositions légales et réglementaires relatives à la délivrance des permis d'urbanisme, en particulier en matière d'implantation des installations de radiocommunication mobile;

Considérant que, pour établir le caractère réglementaire de l'acte attaqué, la requérante a uniquement égard à la circonstance que le Recueil créerait une règle nouvelle, à savoir la norme d'exposition de 3 V/m; que la circulaire adoptant cette règle est antérieure à l'acte attaqué et a fait l'objet d'un recours en annulation introduit par la même requérante (recours A.93.445/XIII-1782); que, par l'arrêt n° 141.414 de ce jour, le Conseil d'Etat a rouvert les débats dans cette affaire, après avoir rejeté l'exception d'irrecevabilité liée au caractère prétendument non réglementaire de la circulaire; que, eu égard à cet arrêt, il y a lieu dans l'intérêt d'une bonne justice de rouvrir les débats dans le présent recours,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

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.