

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n/ 183.936 du 6 juin 2008

G/A. 185.230/XIII-4704

En cause : **LEGLER** Irène,
 ayant élu domicile chez
 Mes Eric ROBERT et
 Vincent DUPONT, avocats
 place Achille Salée 1
 4900 Spa,

 contre :

 la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 Mes Pierre LAMBERT et
 Bénédicte HENDRICKX, avocats
 rue de Nieuwenhove 14 A
 1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société anonyme ASTRID,
ayant élu domicile chez
Mes Tanguy VANDENPUT et
Patrick DE MAEYER, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 21 septembre 2007 par Irène LENGLER qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution du permis d'urbanisme octroyé le 25 mai 2007 par le fonctionnaire délégué de la Région wallonne à la société anonyme ASTRID pour l'installation d'un relais de télécommunications pour le réseau privé ASTRID destiné aux services de secours, sur un bien situé à Gouvy, cadastré 1^{ère} division (Limerlé), section B, n/ 150;

Vu la requête introduite le 12 octobre 2007 par laquelle la société anonyme ASTRID demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} FRANCK, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 11 février 2008, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 19 février 2008 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me V. DUPONT, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me Y. TOURNAY, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et Me D. VERMER, loco Mes T. VANDENPUT et P. DE MAEYER, avocat, comparaisant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} FRANCK, auditeur;

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

Considérant que les éléments de la cause utiles à l'examen de l'affaire se présentent comme suit :

1. La requérante est domiciliée et vit dans un immeuble sis rue du Fays, n/4a (parcelle cadastrée 1^{ère} division, section B, n/ 171b) à Gouvy et déclare être propriétaire de deux autres parcelles également situées dans la même rue (cadastrées n^{os} 188a et 189a).

2. Le 21 février 2007, la société anonyme de droit public ASTRID introduit auprès du fonctionnaire délégué une demande de permis d'urbanisme en vue de l'installation d'une station relais de télécommunications sur la parcelle située rue du Fays, cadastré 1^{ère} division (Limerlé), section B, n/ 150.

3. Au plan de secteur de Bastogne, la parcelle visée est inscrite en zone forestière. La demande implique donc dérogation à l'article 36 du Code wallon de

l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP). D'autre part, la parcelle se situe à environ 250 mètres de la zone d'habitat à caractère rural de Gouvy.

4. La station-relais comprendrait un pylône-treillis d'une hauteur de 45 mètres, une antenne multidirectionnelle à une hauteur de 45,63 mètres, trois antennes panneaux à une hauteur de 42 mètres, un faisceau hertzien à une hauteur de 44,50 mètres, une antenne GPS à une hauteur de 20 mètres, un local technique sur dalle en béton et une clôture défensive autour du site, celui-ci totalisant 77 m².

5. Le 2 mars 2007, l'Institut scientifique de service public (ISSeP) remet son rapport relatif à l'antenne "Jaybeam" qui s'élèvera à 45,60 mètres du sol. Ce rapport conclut que l'attestation de conformité de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (I.B.P.T.) n'est pas requise.

6. Le 12 mars 2007, un courrier est adressé par le fonctionnaire délégué à la "Maison du Parc Naturel des deux Ourthes" afin d'obtenir son avis sur le dossier. Cet avis n'est pas donné dans les trente jours, d'où il est réputé favorable.

7. Le 21 mars 2007, la division de la Nature et des Forêts (D.N.F) émet un avis favorable sur le projet, celui-ci n'étant, selon elle, "pas susceptible d'avoir un impact significatif sur le milieu forestier ainsi qu'en matière de conservation de la nature".

8. L'enquête publique est organisée du 28 mars au 11 avril 2007. Une réclamation est introduite, pourvue de 9 signatures, dont celle de la requérante. Sont soulignés la nocivité des ondes électromagnétiques, le site étant situé près d'habitations, la dévalorisation des habitations et des terrains à bâtir aux alentours du site et l'impact esthétique et paysager du projet par rapport au point de vue dont la rue du Fays, site très fréquenté et apprécié des promeneurs, jouit sur la vallée de l'Ourthe.

9. Le 30 avril 2007, le collège communal de Gouvy émet un avis favorable au projet.

10. Le 25 mai 2007, le fonctionnaire délégué délivre le permis sollicité, lequel est motivé notamment comme suit :

" (...)

Vu le décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne tel que modifié notamment par le décret

du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 15 mai 2003 ainsi que par les arrêtés du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 respectivement relatifs à l'organisation de l'évaluation des incidences sur l'environnement et à la liste des projets soumis à étude d'incidences;

(...)

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que la demande de permis n'est pas conforme en ce qui concerne la destination pour le motif suivant : projet dérogoire à l'article 36 du CWATUP (zone forestière):

Considérant que la demande de permis a été soumise à des mesures particulières de publicité pour les motifs suivants : d'une part, toutes les demandes de permis relatives à des installations de radiocommunication mobile font l'objet d'une enquête publique suite aux recommandations de l'Organisation Mondiale de la Santé en raison de la sensibilité de la matière et de la nécessité de transparence, d'autre part, l'enquête était requise en vertu des articles 114 et 330, 11/ du Code;

Attendu que l'enquête publique réalisée du 28/03/2007 au 11/04/2007 dans le cadre de cette affaire a fait l'objet d'une lettre de réclamation et observation à l'encontre du projet portant sur les points suivants :

- les éventuelles répercussions que pourrait engendrer ce type d'installation sur la santé publique;
- l'impact esthétique du projet ;
- les éventuelles dévaluations des terrains et bien situés à proximité;

Considérant que les services ou commission visés ci-après ont été consultés pour les motifs suivants :

- Division Nature et Forêts du Ministère de la Région Wallonne consultée dans la mesure où le projet se situe en zone forestière au plan de secteur, que son avis transmis en date du 22/03/2007 est favorable, et duquel il ressort clairement que l'installation n'est pas susceptible d'avoir un impact significatif sur le milieu forestier ainsi qu'en matière de conservation de la nature ;
- ISSeP : consulté, en vertu du principe de précaution, de façon à apprécier les incidences éventuelles du projet sur la santé des riverains par rapport à la seule norme légale d'émission des ondes en vigueur en Région wallonne; que son avis favorable (rapport n/ 572/2007 du 01/03/2007);
- Commission de gestion du Parc Naturel des Deux Ourthes dans lequel se situe le projet; que son avis n'a pas été transmis à mes services et qu'il est par conséquent réputé favorable conformément aux dispositions du CWATUP;

Considérant que l'avis du Collège communal de Gouvy a été sollicité en date du 12/03/2007 et transmis en date du 04/05/2007, dans les délais prescrits par le CWATUP; que celui-ci est favorable;

Attendu dès lors qu'au vu de ces différents éléments, il y a lieu de considérer la réclamation introduite comme étant recevable mais non fondée;

(...)

Attendu que ce type de projet est dérogoire à la destination de la zone forestière dans laquelle il se situe;

Considérant toutefois qu'en application de l'article 110 du Code, les constructions et équipements de services publics ou communautaires peuvent être admis en dehors

des zones qui leur sont plus spécialement réservées, pour autant qu'ils s'intègrent au site bâti ou non bâti;

Considérant que, s'agissant d'actes et travaux d'utilité collective, le placement des installations de radiocommunication mobile correspond dans ce cas au prescrit de l'article 110 du Code précité, dans la mesure où le projet s'intègre au contexte bâti ou non bâti au vu de son implantation à l'écart, qui plus est bordé de terrains agricoles;

(...)

Considérant qu'en vertu de l'article 1^{er} du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et des articles 2 et 6 du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, l'autorité compétente doit notamment tenir compte de la protection de l'environnement sensu lato, ce qui inclut la protection de la santé des riverains; qu'en tout état de cause, elle doit évaluer les nuisances que peut susciter l'utilisation de l'installation concernée; que les résultats de cette évaluation peuvent l'amener à refuser la construction de l'installation si son utilisation est de nature à compromettre la protection de l'environnement;

Considérant qu'en ce qui concerne la protection de la santé des riverains contre les effets des rayonnements non-ionisants, il est de bonne administration, en l'absence de norme réglementaire, de tenir compte de la norme d'exposition en matière de santé publique à laquelle s'est référée l'autorité fédérale, notamment sur la base du principe de précaution, pour déterminer des valeurs d'exposition qui ne seraient pas susceptibles, en l'état actuel des connaissances scientifiques, d'avoir un effet négatif sur la santé des riverains, à savoir un Débit d'Absorption Spécifique (SAR) maximum de 0.02W/Kg aux endroits où des personnes pourraient se trouver dans des circonstances normales;

Considérant que les conclusions des évaluations techniques des champs électromagnétiques réalisées par l'Institut Scientifique de Service Public en date du 01/03/2007, sont les suivantes : « les antennes projetées ne généreront pas de SAR propre supérieur à 0.001 W/Kg aux endroits où des personnes pourraient être sensées (sic) se trouver dans des circonstances normales. L'attestation de conformité de I.B.P.T. n'est dès lors pas requise »;

Considérant que, par requête introduite le 12 octobre 2007, la société anonyme ASTRID, bénéficiaire du permis attaqué, demande à intervenir; qu'il y a lieu d'accueillir cette requête;

Considérant que la partie intervenante soulève une exception d'irrecevabilité; qu'elle estime d'une part que la distance de plus de 320 mètres séparant le domicile de la requérante du projet litigieux ainsi que l'écran de verdure qui entoure son habitation empêchent toute vue directe sur l'antenne ASTRID; qu'ainsi, elle estime qu'il ne saurait être question d'un grief visuel; que d'autre part, concernant les parcelles non bâties, la partie intervenante souligne que la requérante ne démontre pas qu'elle en est propriétaire et qu'elle n'a rien communiqué au sujet de leur implantation par rapport au projet litigieux, que le certificat d'urbanisme n/1 obtenu pour les besoins de la cause ne justifie pas un intérêt né et actuel et que l'impact visuel du pylône de 45 mètres de

haut à plus de 250 mètres de parcelles non bâties est insignifiant; qu'enfin, la partie intervenante estime que l'intérêt de la requérante ne peut être admis du chef de la préservation du paysage étant donné que le site d'implantation n'a fait l'objet d'aucune mesure de protection quelconque et n'est pas repris dans un périmètre avec surimpression d'intérêt paysager au plan de secteur;

Considérant que la requérante habite à 320 mètres du site litigieux; que son habitation est la dernière avant celui-ci; qu'ainsi que le montrent les photos déposées au dossier, le pylône, d'une hauteur totale de 45,63 mètres, sera implanté dans un site totalement dégagé; que, quoique l'intervenante fournisse des photos qui semblent montrer que la propriété de la requérante est en partie bordée d'arbres, il n'apparaît pas qu'elle serait privée de toute vue sur le pylône; qu'elle justifie dès lors d'un intérêt suffisant au recours; que l'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie;

Considérant que la requérante invoque un premier moyen tiré de la violation des articles 10, 11, 23, 33 et 159 de la Constitution, des articles 1^{er}, 36 et 127 du CWATUP, de l'article 174 du Traité CEE, des articles D. 62 à D. 77 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs de l'acte ou de leur absence et de la violation du principe selon lequel tout acte administratif doit être pris en toute connaissance de cause et apprécié dans sa globalité par l'autorité qui l'autorise; qu'en une première branche, la requérante fait valoir que le permis se fonde erronément sur le décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, celui-ci ayant été abrogé par le décret du 27 mai 2004 et ayant cessé de produire ses effets depuis le 3 mai 2005; que la requérante soutient dès lors que le décret applicable à la demande de permis introduite le 2 février 2007 était le décret du 10 novembre 2006, entré en vigueur le 4 décembre 2006, qui exige, à peine de nullité, que l'autorité statue sur l'opportunité de faire procéder à une étude d'incidences en se fondant sur les critères pertinents visés à l'article D.66 § 2 du Code de l'environnement; que l'autorité n'a fait, selon la requérante, aucune application de cette législation qui lui impose de nouvelles obligations; qu'en une seconde branche, la requérante souligne que le rapport de l'ISSeP ne fait état que de l'analyse d'une seule antenne, d'une hauteur de 45,63 mètres alors que la demande de permis prévoit 5 antennes, qui seraient placées à trois hauteurs différentes (45,63 mètres, 42 mètres et 20 mètres), ainsi un faisceau hertzien à une hauteur de 44,50 mètres; que, selon elle, l'analyse de l'ISSeP apparaît donc lacunaire, la hauteur des antennes jouant un rôle primordial dans l'appréciation des risques sanitaires encourus par les riverains; qu'elle soutient que, dès lors, la décision ne reflète pas que l'autorité administrative ait procédé à un examen concret, complet et sérieux

de la situation; qu'elle ajoute que la partie adverse ne fait même pas référence aux normes applicables selon la législation wallonne, à savoir l'arrêté royal du 10 août 2005 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz, entré en vigueur le 22 septembre 2005 et qu'au contraire, elle évoque l'absence de norme réglementaire et se réfère à une norme d'exposition émanant de l'autorité fédérale, sans citer de texte;

Considérant que la partie adverse répond, quant à la première branche, que le fonctionnaire délégué vise la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement, qu'il s'estime suffisamment éclairé par celle-ci dont le contenu n'est d'ailleurs pas critiqué par la requérante, et qu'il s'est référé à l'avis favorable de l'ISSeP; que, quant à la deuxième branche, la partie adverse reproduit les quatre derniers alinéas de la motivation du permis attaqué;

Considérant, quant à la première branche du moyen, qu'en ce qui concerne l'évaluation des incidences sur l'environnement, le fonctionnaire délégué a pris la décision attaquée en se basant sur une législation abrogée et n'a pas tenu compte du décret du 10 novembre 2006 modifiant le livre I^{er} du Code de l'environnement relatif à l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement entré en vigueur le 4 décembre 2006; que les articles D.63, alinéa 2, 7/ et D.68, § 1^{er} et § 2, dernier alinéa, in fine, du Livre I^{er} du code précité, tels que modifiés par le décret du 10 novembre 2006 précité, imposaient, à peine de nullité, d'examiner, au vu notamment de la notice et en tenant compte des critères pertinents visés à l'article D.66 § 2 du Code de l'environnement, si le projet était susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et de statuer explicitement sur la nécessité qu'il y avait ou non de réaliser une étude d'incidences; qu'il s'ensuit qu'ont été violées les dispositions précitées et l'article 3 de la loi sur la motivation formelle des actes administratifs; que la première branche du moyen est fondée;

Considérant, quant à la deuxième branche du moyen, que le rapport de l'ISSeP n'a évalué que les radiations émanant de l'antenne qui sera placée à 45,63 mètres; que cela ressort incontestablement des tableaux 3 et 4 ainsi que de l'annexe A1 figurant respectivement en pages 3, 5 et 7 de ce rapport; que l'accusé de réception d'un dossier technique d'antenne, établi par l'I.B.P.T. le 12 février 2007, évoque quant à lui une seule antenne d'émission, étant l'antenne Jaybeam qui sera placée à 45,63 mètres, alors que les plans évoquent bien, eux, chacune des cinq antennes et le faisceau hertzien qui seraient déployés sur le site; qu'il n'est exposé nulle part, dans les documents de l'ISSeP et de l'I.B.P.T., que les antennes et le faisceau formeraient un ensemble dans lequel l'antenne la plus haute, englobant les ondes émises par les autres, devrait seule

être prise en compte; qu'ainsi les pièces du dossier ne révèlent pas qu'un examen complet des effets de chacune des antennes et du faisceau hertzien et de leurs effets cumulés ait été effectué; qu'au surplus, l'acte attaqué mentionne qu'il n'y aurait pas de norme réglementaire contre les effets des rayonnements non-ionisants, alors que la matière est régie par l'arrêté royal du 10 août 2005 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz, en vigueur depuis le 22 septembre 2005, que l'acte attaqué applique cependant sans s'y référer; qu'il s'ensuit que la motivation en droit de l'acte attaqué est, à cet égard également, déficiente; que la seconde branche du moyen est fondée;

Considérant que la requérante expose un second moyen, pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'inexactitude matérielle et de la qualification erronée des faits, des motifs inexacts, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des articles 1^{er}, 36, 84, 110, 114, 127 et 274 bis du CWATUP, du principe de bonne administration et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que, dans la seconde branche de ce moyen, la requérante soutient que, dans son examen de la dérogation nécessitée par le projet, localisé en zone forestière telle que définie par l'article 36 du CWATUP, le fonctionnaire délégué s'est basé sur l'article 110 du même code alors que cet article, depuis sa modification par le décret du 27 octobre 2005, ne concerne plus les dérogations au zonage, les conditions qu'il prévoyait ayant été reprises à l'article 127, § 3 du CWATUP et étant dorénavant libellées différemment : en lieu et place de l'exigence d'intégration au site bâti et non bâti figure une condition de respect ou de structuration ou encore de recomposition des lignes de force du paysage; qu'elle soutient que le seul examen réalisé par l'autorité administrative vise l'intégration au site bâti et non bâti, et ce, selon une formule stéréotypée qui ne satisfait pas aux exigences de la jurisprudence du Conseil d'Etat; que, selon elle, l'examen devait aussi porter sur la préservation des lignes de force du paysage alors que l'impact esthétique et paysager constituait par ailleurs une des objections émises lors de l'enquête publique; que la requérante estime en conséquence que la loi du 29 juillet 1991, qui impose une motivation adéquate, a été violée;

Considérant que la partie adverse répond que l'acte attaqué contient bien une motivation adéquate, dès lors que le fonctionnaire délégué a veillé à une parfaite intégration au site bâti ou non bâti, en relevant que le projet était implanté à l'écart, qui plus est en bordure de terrains agricoles; qu'elle rappelle que la D.N.F. a émis un avis favorable, estimant que le projet n'était pas susceptible d'avoir un impact significatif sur le milieu forestier ainsi qu'en matière de conservation de la nature, et que le collège communal de Gouvy a émis un avis favorable le 4 mai 2007;

Considérant que, depuis le 3 décembre 2005, date de l'entrée en vigueur du décret du 27 octobre 2005, les hypothèses visées par l'ancien article 110 du CWATUP, à savoir les dérogations au plan de secteur pour des équipements et constructions de service publics ou communautaires, sont désormais réglées par l'article 127, § 3, du CWATUP qui n'exige plus l'intégration au site bâti et non bâti et est rédigé comme suit :

" Pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement, ainsi qu'à la consultation visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3/, lorsqu'il s'agit d'actes et travaux visés au (...), et qui soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, le permis peut être accordé en s'écartant du plan de secteur (...)" ;

Considérant que le fonctionnaire délégué a donc fondé sa décision sur une disposition légale étrangère aux dérogations au zonage, sans tenir compte du fait que l'ancien article 110 avait été remplacé par un autre texte et sans tenir compte de la disposition légale applicable, à savoir l'article 127, § 3 du CWATUP, laquelle impose un nouveau critère d'appréciation des demandes; que, ce faisant, il a commis un erreur de droit, impliquant la violation de l'article 127, § 3 et celle de l'article 3 de la loi sur la motivation formelle des actes administratifs; que, dans cette mesure, le moyen est fondé;

Considérant qu'en raison de l'annulation de l'acte attaqué, la demande de suspension n'a plus d'objet,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite le 12 octobre 2007 par la société anonyme ASTRID est accueillie.

Article 2.

Est annulé le permis d'urbanisme octroyé le 25 mai 2007 par le fonctionnaire délégué de la Région wallonne à la société anonyme ASTRID pour l'installation d'un relais de télécommunications pour le réseau privé ASTRID destiné aux services de secours, sur un bien situé à Gouvy, cadastré 1^{ère} division (Limerlé), section B, n/150.

Article 3.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 175 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

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

M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M.	QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Fr. QUINTIN.

S. GUFFENS.