

**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R E T**

n° 196.035 du 15 septembre 2009

A. 191.578/XV-961

En cause : **la commune d'Etterbeek,**  
ayant élu domicile chez  
Mes M. SCHOLASSE & N. BARBIER , avocats,  
chemin du Stocquoy 1  
1300 Wavre,

contre :

**la Région de Bruxelles-Capitale,**  
ayant élu domicile chez  
Me J.-P. LAGASSE, avocat,  
Place de Jamblinne de Meux 41  
1030 Bruxelles,

Partie requérante en Intervention :

**la s.a. BASE** (actuellement dénommée «K.P.N. Group Belgium»),  
ayant élu domicile chez  
Mes P. EVERAERT & G. L'HEUREUX, avocats,  
Leuvensesteenweg 369  
1932 Sint-Stevens-Woluwe.

---

**LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête unique introduite le 19 février 2009 par la commune d'Etterbeek qui demande la suspension de l'exécution et l'annulation «du permis d'urbanisme délivré par le fonctionnaire délégué en date du 26 mars 2008 et confirmé par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, autorisant la s.a. Base à installer un réseau de téléphonie mobile Base sur un immeuble sis avenue des Nerviens, 35 à 1040 Etterbeek»;

Vu la requête introduite le 12 mars 2009 par laquelle la société anonyme BASE demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure;

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

Vu le rapport de M. DONNAY, auditeur adjoint au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'ordonnance du 10 août 2009, les convoquant à comparaître à l'audience du 9 septembre 2009 à 14 heures;

Entendu, en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me A. MEUR, *loco* Mes SCHOLASSE et BARBIER, avocats, comparaissant pour la partie requérante, Me G. VAN HAMME, *loco* Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me L. MOLS, *loco* Mes P. EVERAERT et G. L'HEUREUX, avocats, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. DONNAY, auditeur adjoint;

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

Considérant qu'il y a lieu d'accueillir la requête en intervention introduite par la société BASE, qui est la bénéficiaire du permis litigieux;

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

1. A la date du 18 septembre 2007, la société anonyme BASE a introduit une demande de permis d'urbanisme en vue de compléter, sur la toiture d'un immeuble sis avenue des Nerviens 35 à Etterbeek, un réseau de téléphonie mobile BASE.

La nouvelle installation projetée porte sur trois nouvelles armoires techniques, le déplacement des deux «minilinks» existants et l'installation de trois nouveaux minilinks sur un nouveau mât autoportant et sur un mât de déport, ainsi des équipements de sécurité (garde-corps, échelles, ...).

2. Le 14 novembre 2007, la commission de concertation émet sur le projet un avis défavorable.

Plus particulièrement, l'avis souligne que les installations projetées auront «un impact visuel non négligeable sur l'environnement avoisinant tant en intérieur d'ilôt que du côté de la voirie», et estime qu'à titre préventif il convient de «fournir des informations sur l'impact sur l'environnement de cette installation ainsi que les fiches techniques et les données relatives au calcul des champs proches». La commission de concertation ajoute que «le risque pour la protection de la population ainsi que leur qualité de vie généré par l'antenne projetée est, compte tenu de toutes les études existantes en la matière, un risque plausible».

3. Le 22 novembre suivant, le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Etterbeek rend également un avis défavorable sur le projet.

Cet avis reprend intégralement et textuellement l'avis précité de la commission de concertation.

4. A la date du 26 mars 2008, le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale octroie à la société BASE le permis d'urbanisme concerné.

Il s'agit de l'acte attaqué; il est motivé ainsi qu'il suit:

« (...)

Le permis est délivré à SA BASE pour les motifs suivants :

- Considérant que le bien se situe en zone d'habitation, en espace structurant et en zone d'intérêt culturel historique, esthétique ou d'embellissement (ZICHEE) du Plan régional d'affectation du sol arrêté par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001;
- Considérant que la demande vise à installer un réseau de téléphonie mobile Base détaillé comme suit : 3 nouvelles armoires techniques pour les minilinks, le déplacement de 2 minilinks existants d'un diamètre de 30 cm sur un nouveau mât autoportant d'une hauteur de 3,20m, l'installation de 2 nouveaux minilinks diamètre 30 cm sur ce même mât autoportant, l'installation d'un nouveau minilink diamètre 30 cm sur un mât de déport au dessus de l'antenne de 1,31 m et l'installation d'équipement de sécurité (garde-corps, échelles amovibles, point d'ancrage de sécurité);
- Considérant l'article 1er, b) de l'arrêté du Gouvernement du 12 décembre 2002 déterminant la liste des actes et travaux d'utilité publique pour lesquels les certificats d'urbanisme et les permis d'urbanisme sont délivrés par le fonctionnaire délégué;
- Considérant l'avis favorable sans objection du 19/11/2007 du Service fédéral Mobilité et Transports, Direction générale du Transport aérien;
- Considérant l'avis DEFAVORABLE de la commission de concertation du 14/11/2007 ci-annexé;
- Considérant l'avis favorable de la C.R.M.S. émis en séance du 10/01/2007;
- Considérant que la situation existante sur cet immeuble présente 3 armoires techniques sur une structure en toiture pour les antennes Mobistar, 3 antennes d'une hauteur de 2,70 m sur un mât d'une hauteur de 3,30 m placé au-dessus de l'édicule en toiture pour Mobistar, 4 armoires techniques sur une structure en toiture pour les antennes Base, un mât autoportant d'une hauteur de 3,20 m comprenant une antenne de 2,60 m, 2 minilinks diamètre 30 cm et un mât de déport comprenant une antenne de 1,31 m (Base), 2 mâts d'une hauteur de 30 cm comprenant chacun une antenne de 2,60 m et un mât de déport comprenant une antenne de 1,31 m (Base);

- Considérant que du point de vue strictement urbanistique, l'installation projetée s'intègre dans le cadre urbain environnant; qu'en effet l'implantation de la station et des antennes a été étudiée de façon à réduire au maximum leur impact visuel puisque les nouveaux minilinks s'installent en partie sur des installations existantes; que le minilink situé sur un mât de déport en façade avant est une modification peu perceptible visuellement; que le nouveau mât se situe sur la partie arrière de l'immeuble de même hauteur que le mât existant (1,30 m); que par conséquent l'implantation de ces nouvelles antennes ne modifiera pas de manière significative la perception visuelle actuelle; que les nouvelles armoires techniques ont une hauteur supérieure à celles existantes de 40 cm, que le placement de ces nouvelles armoires techniques est projeté à l'arrière de la toiture ainsi qu'elles seront distantes des armoires techniques existantes de 2 m; que ces armoires seront situées en retrait des façades et en recul par rapport à l'espace public; que par conséquent l'implantation des nouvelles armoires techniques (ne) modifiera pas de manière significative l'impact visuel actuel, que par conséquent de ce qui précède, le nouveau dispositif projeté ne contrariera pas la lecture globale des façades et ne sera pas préjudiciable à l'esthétique de l'immeuble;
- Considérant que pour apprécier la compatibilité de la station projetée avec la zone, et en l'absence de nécessité de permis d'environnement pour la mise en service de telles installations, il y a lieu d'avoir égard également aux conséquences éventuellement nuisibles pour la santé des ondes électromagnétiques de l'installation projetée et ce, en vertu du principe de précaution lié à la nécessité de prendre en compte la qualité de la vie conformément à l'article 3 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire;
- Considérant que l'arrêté royal du 10 août 2005 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz a réglementé les émissions électromagnétiques et ne concerne pas les minilinks;
- Considérant que ce relais aura pour objectif de gérer l'augmentation de trafic de la zone desservie par ce site et de répondre aux normes technologiques;
- Considérant qu'il ressort de ce qui précède que l'installation projetée est compatible avec la destination principale de la zone considérée et les caractéristiques du cadre environnant (...).

5. Un recours à l'encontre du permis délivré est introduit le 23 avril 2008 auprès du Collège d'urbanisme par le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Etterbeek.

Le Collège d'urbanisme n'a pas statué dans le délai de nonante jours prévu par l'article 183 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire.

Conformément à l'article 184 du même Code, le demandeur du permis d'urbanisme, la société BASE, introduit un recours auprès du Gouvernement de la Région.

6. A la demande du Gouvernement régional, une enquête publique est organisée par la commune d'Etterbeek du 9 au 23 octobre 2008.

Elle donne lieu à une réclamation comportant douze signatures d'habitants du quartier. Ceux-ci exposent «s'opposer fermement à la demande n'ayant aucune garantie que celles-ci (les antennes gsm) n'ont et n'auront pas d'effet sur la santé des citoyens habitant dans un rayon proche de telles installations qui semblent démesurées».

7. Un nouvel avis défavorable sur le projet est émis le 6 novembre 2008 par la commission de concertation.

Ce nouvel avis reprend la teneur de l'avis précédent et ajoute quelques considérations, quant au fait que la demande déroge aux prescriptions du règlement régional d'urbanisme en ce qui concerne la hauteur des installations par rapport à la toiture et quant au fait que le Service de l'aménagement du territoire de la commune a demandé le 31 octobre 2008 un mesurage de champs électromagnétiques auprès de l'I.B.P.T.

8. Après un rappel adressé par la société BASE au Gouvernement régional, elle est informée par un courrier du 19 décembre 2008 que «le Gouvernement n'ayant pas statué sur le recours dans le délai prescrit par le CoBAT, la décision du fonctionnaire délégué est confirmée»;

Considérant que la Région de Bruxelles-Capitale, partie adverse, et la société intervenante soulèvent une même exception d'irrecevabilité prise de l'absence d'intérêt au recours de la commune requérante; qu'elles estiment que cette dernière ne démontre pas concrètement en quoi l'acte attaqué a un impact sur sa politique urbanistique;

Considérant que la commune requérante, qui est compétente pour émettre un avis disposant d'une portée juridique dans le cadre de l'instruction de la demande de permis d'urbanisme et qui dispose d'une compétence en matière d'aménagement du territoire, a intérêt au recours dirigé contre un permis d'urbanisme autorisant une installation de téléphonie mobile sur son territoire; que le recours est dès lors recevable;

Considérant qu'à l'appui de son recours la commune requérante soulève trois moyens:

- le premier pris de «la violation des articles 1, 2 et 3 du CoBAT, de la violation du principe de précaution, de l'erreur manifeste d'appréciation ainsi que de l'excès de pouvoir, de l'absence de motivation, de l'erreur de motivation et de la contradiction dans les motifs, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, particulièrement les articles 1, 2 et 3», en ce que le permis attaqué a été délivré au seul motif que les installations n'entrent pas dans le champ d'application de l'arrêté royal du 10 août 2005 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques, alors qu'en vertu du principe de précaution, le permis d'urbanisme aurait dû être refusé dans la mesure où, en l'absence d'information, l'on ne peut exclure que ces installations aient un impact négatif sur la santé humaine;
- un deuxième moyen pris de «la violation de l'article 153 du CoBAT, de l'article 6 du titre 1er du Règlement régional d'urbanisme, de l'erreur de droit, de l'erreur manifeste d'appréciation, des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation

formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir», en ce que le permis querellé a été octroyé sans dérogation au Règlement régional d'urbanisme, alors que, en ce qui concerne la hauteur des constructions, le projet déroge à l'article 6 du titre 1er dudit règlement étant donné que les armoires techniques sont placées sur la toiture au lieu d'être intégrées dans celle-ci;

- un dernier moyen pris de «la violation de l'article 124 du CoBAT, de l'article 7 de l'arrêté du 17 juillet (lire plutôt: «juillet») 2002 déterminant la composition du dossier de demande de permis d'urbanisme, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, particulièrement les articles 1, 2 et 3 ainsi que de l'excès de pouvoir», en ce que le dossier de demande de permis d'urbanisme ne comportait pas tous les éléments requis en cas de modification du volume construit, spécialement ceux exigés aux articles 7, 3/, f), et 4/, a) et b), de l'arrêté précité;

Considérant que la partie requérante développe son premier moyen en se référant au principe de précaution, tel que défini par la Déclaration de Rio de 1992 et par le tribunal de première instance des Communautés européennes, et en argumentant que le risque pour la santé humaine généré par les installations du type de celles projetées constitue un risque plausible qui doit être pris en compte dans l'opportunité de délivrer ou non les permis d'urbanisme s'y rapportant; qu'elle reproche ensuite au permis attaqué de n'avoir pas répondu de manière suffisamment étayée aux réclamations introduites au cours de l'enquête publique et aux avis formulés durant l'instruction de la demande alors que tous s'inquiétaient des risques du projet pour la santé humaine; qu'elle ajoute que malgré les questions soulevées, la motivation du permis ne donne aucune explication sur la nature des installations projetées et leur puissance, étant donné qu'il est tout au plus précisé qu'il s'agit de «minilinks»; que la requérante fait valoir également que même si l'ordonnance bruxelloise du 1<sup>er</sup> mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoquées par les radiations non ionisantes n'était pas encore en vigueur, le principe de précaution imposait à l'autorité délivrante de tenir compte des nouveaux seuils qu'elle contient;

Considérant que la partie adverse soutient pour sa part qu'il est indéniable, au vu de la motivation du permis d'urbanisme, que le fonctionnaire délégué a instruit la demande eu égard au principe de précaution; qu'elle souligne que l'objet précis du permis était d'autoriser l'installation de trois nouvelles armoires techniques ainsi que de trois minilinks et explique que c'est en pleine connaissance de cause que l'auteur de l'acte attaqué a estimé qu'en raison de leur localisation en hauteur et de leurs caractéristiques techniques, les minilinks peuvent fonctionner avec une puissance

d'émission très faible, en sorte que l'arrêté royal du 10 mai 2005 n'était pas applicable; que la partie adverse souligne également que l'ordonnance bruxelloise du 1<sup>er</sup> mars 2007 visée par la requête n'était pas encore entrée en vigueur au moment où la demande a été examinée, et qu'en outre les seuils qu'elle édicte sont respectés par les installations en cause;

Considérant que la société intervenante, bénéficiaire du permis litigieux, affirme tout d'abord que le principe de précaution n'est pas un principe général de bonne administration, en sorte qu'il n'est pas possible d'invoquer sa violation; qu'elle soutient ensuite que les articles 1 à 3 du CoBAT, dont la violation est alléguée par la partie requérante, ne doivent pas être pris en considération lors de l'examen individuel d'une demande de permis d'urbanisme étant donné que ces dispositions sont plutôt en rapport avec la planification; que l'intervenante fait observer que le fonctionnaire délégué s'est prononcé sur la conformité d'une demande de permis d'urbanisme avec la police administrative de l'urbanisme et qu'il ne devait pas nécessairement se prononcer dans ce cadre sur la conformité du projet avec une police de santé publique; qu'elle argumente que «la partie requérante ne démontre pas en quoi consiste le soi-disant risque pour la santé produit par les faisceaux hertziens» et «ne démontre également pas qu'est-ce que le fonctionnaire délégué aurait raisonnablement pu faire pour examiner les effets des faisceaux hertziens sur la santé»; que l'intervenante conclut qu'«il ressort de la motivation du permis dans son ensemble que le fonctionnaire délégué a pris sa décision en connaissance de cause et qu'il a répondu de manière adéquate aux réclamations de l'enquête publique et à l'avis de la commission de concertation et du collège des bourgmestre et échevins»;

Considérant, s'agissant de la police spéciale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, qu'il est admis par la jurisprudence que l'autorité, lors de l'instruction d'une demande de permis d'urbanisme, doit apprécier la compatibilité du projet avec le site ainsi qu'au regard des incidences sur l'environnement; qu'en particulier, l'impact d'un réseau de téléphonie mobile sur le toit d'un immeuble situé dans une zone à forte concentration de population doit s'apprécier non seulement du point de vue urbanistique mais aussi en tenant compte des effets de la mise en service de l'installation sur l'environnement en général et sur la santé humaine en particulier; que ceci suppose un examen concret de l'influence des ondes électromagnétiques sur la santé, l'appréciation de la compatibilité du projet avec le voisinage s'imposant particulièrement en zone d'habitat; que la motivation de la décision accordant le permis d'urbanisme doit par ailleurs révéler l'appréciation concrète que l'autorité a portée sur la compatibilité du projet avec la nécessité de protéger et d'améliorer la qualité du

cadre de vie et des conditions de vie de la population, pour lui assurer un environnement sain; que dans cette optique, il importe que les effets liés à la concentration de plusieurs armoires techniques et de minilinks supplémentaires au même endroit soient pris en considération par l'autorité qui délivre un permis d'urbanisme, celle-ci pouvant au besoin demander à être éclairée par une instance spécialisée;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort du dossier d'instruction de la demande de permis que tant la réclamation signée par douze riverains et introduite au cours de l'enquête publique que les avis négatifs et très circonstanciés émis, les 14 novembre 2007 et 6 novembre 2008, par la commission de concertation, ainsi que le 22 novembre 2007 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Etterbeek, soulevaient le risque que comportait le projet litigieux pour la santé de la population et réclamaient davantage d'informations sur son impact environnemental; qu'à cet égard, la motivation du permis litigieux porte ce qui suit:

« Considérant que pour apprécier la compatibilité de la station projetée avec la zone, et en l'absence de nécessité de permis d'environnement pour la mise en service de telles installations, il y a lieu d'avoir égard également aux conséquences éventuellement nuisibles pour la santé des ondes électromagnétiques de l'installation projetée et ce, en vertu du principe de précaution lié à la nécessité de prendre en compte la qualité de la vie conformément à l'article 3 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire;

Considérant que l'arrêté royal du 10 août 2005 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz a réglementé les émissions électromagnétiques et ne concerne pas les minilinks »;

que cette seule motivation ne peut toutefois être regardée comme une réponse adéquate aux inquiétudes majeures formulées par les réclamants lors de l'enquête publique ainsi que par la commission de concertation et par le collège échevinal; que la décision du fonctionnaire délégué ne mentionne nulle part que, eu égard à leurs caractéristiques et à leur emplacement, les ondes générées par les faisceaux hertziens, appelés également «minilinks», ne comporteraient aucun danger pour la santé humaine et ne seraient pas comparables à celles émanant des antennes de téléphonie mobile; que si l'acte attaqué fait référence au principe de précaution, il n'indique cependant pas la manière dont son auteur en a concrètement tenu compte en l'espèce, le fonctionnaire délégué s'étant borné à constater la non-applicabilité de l'arrêté royal du 10 août 2005; qu'il doit être admis qu'une autorité administrative, lors de la délivrance d'un permis d'urbanisme, doit prendre en considération non seulement les risques dont la réalité scientifique est prouvée mais aussi les risques dont la réalité n'est pas encore établie avec certitude, tout en faisant l'objet de controverses suffisamment sérieuses pour ne pouvoir être ignorées; qu'en outre, l'obligation de motivation formelle des actes administratifs imposait que l'auteur de l'acte expose, succinctement mais concrètement, les raisons pour lesquelles en l'espèce il n'aurait pas été utile de répondre à la demande expresse

de la commission de concertation et du collège échevinal qu'«à titre préventif, il convient de fournir des informations sur l'impact sur l'environnement de cette installation ainsi que les fiches techniques et les données relatives au calcul des champs proches»; que dans cette mesure, le moyen, qui dénonce une insuffisance de motivation du permis litigieux, est fondé;

Considérant qu'il n'est pas utile d'examiner les deux autres moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation aux effets plus étendus;

Considérant que l'annulation de l'acte attaqué ôte tout objet à la demande de suspension, sur laquelle il n'y a plus lieu de statuer;

Considérant qu'il y lieu d'appliquer l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat,

## **D E C I D E :**

### **Article 1er.**

La requête en intervention introduite par la société anonyme BASE est accueillie.

### **Article 2.**

Est annulé le permis d'urbanisme délivré le 26 mars 2008 par le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale à la société anonyme BASE et l'autorisant à installer un réseau de téléphonie mobile sur un immeuble sis avenue des Nerviens, 35 à 1040 Etterbeek.

### **Article 3.**

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

**Article 4.**

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Les dépens de l'intervention, liquidés à la somme de 125 euros, sont mis à charge de la partie intervenante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quinze septembre deux mille neuf par :

M. QUERTAINMONT, président de chambre f.f.,  
M. GAYIBOR, greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

K.T. GAYIBOR.

Ph. QUERTAINMONT.