

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 201.930 du 16 mars 2010

A. 186.022/XIII-4792

En cause :

1. **HUYS** Jean-Philippe,

ayant élu domicile
rue de la Poterie 31
7000 Mons,

2. **KUPKA** Régis,

ayant élu domicile
rue de la Poterie 32
7000 Mons,

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.

Parties intervenantes :

1. **la Société anonyme BASE,**

ayant élu domicile chez
Me Piet EVERAERT, avocat,
Leuvensesteenweg 369
1932 Sint-Stevens-Woluwe,

2. **FRANÇOIS** Lucette,

3. **DUPIRE** Odon,

ayant tous deux élu domicile chez
Me Dominique LAGASSE, avocat,
chaussée de La Hulpe 187
1170 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 novembre 2007, par Jean-Philippe HUYS et Régis KUPKA qui demandent l'annulation du permis d'urbanisme accordé, le 24 avril 2007, par le Ministre de l'Aménagement du Territoire de la Région wallonne à la société anonyme BASE pour l'installation d'une station-relais de radiocommunication mobile sur un bien sis à Mons, rue de la Chaussée 70/72;

Vu la requête introduite le 8 février 2008 par laquelle la société anonyme BASE demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 15 février 2008 accueillant cette intervention;

Vu la requête introduite le 24 février 2009 par laquelle Lucette FRANÇOIS et Odon DUPIRE demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes;

Vu l'ordonnance du 10 mars 2009 accueillant cette intervention;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les mémoires en intervention;

Vu le rapport de M. DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 9 février 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 11 mars 2010;

Entendu, en son rapport, M. PAQUES, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, les requérants, Me Y. TOURNAY, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, Me L. MOLS, loco Me P. EVERAERT, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et Me A. FRAIKIN, loco Me D. LAGASSE, avocat, comparaissant pour les deuxième et troisième parties intervenantes;

Entendu, en son avis partiellement conforme, M. DEBROUX, 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 de la demande se présentent comme suit :

1. Le 30 mars 2006, la société anonyme (S.A.) BASE introduit une demande de permis d'urbanisme pour l'implantation d'une station de télécommunication pour le réseau Base et Mobistar à Mons, rue de la Chaussée 70/72.

Le bien est situé en zone d'habitat d'intérêt culturel, historique et esthétique au plan de secteur de Mons-Borinage.

2. Des accusés de réception de dossiers techniques d'antennes conformes aux dispositions de l'arrêté royal du 10 août 2005 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz sont délivrés par l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (I.B.P.T.) le 7 décembre 2005 à la S.A. BASE et le 12 mai 2006 à la société anonyme MOBISTAR.

Le 23 mai 2006, le fonctionnaire délégué accuse réception du dossier de demande, sollicite l'avis de l'Institut scientifique de service public (ISSeP) et de la division du patrimoine de la direction de Mons de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine.

3. Le 29 mai 2006, la division du patrimoine de la direction de Mons de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine émet un avis favorable.

Le même jour, l'ISSeP rédige le rapport d'évaluation des champs électromagnétiques en spécifiant que "la présente évaluation a été effectuée au regard de la norme belge fixée par l'A.R. du 10 août 2005". Il conclut qu'aucune des antennes

faisant l'objet de la demande de permis ne génère un taux d'absorption simple supérieur à 0,001 W/kg aux endroits où des personnes pourraient raisonnablement se trouver.

4. Le 9 juin 2006, le fonctionnaire délégué invite la ville de Mons à procéder à une enquête publique et lui demande plusieurs renseignements. L'enquête publique se déroule du 30 juin au 14 juillet 2006. Treize personnes, dont les requérants, signent une lettre de réclamation datée du 13 juillet 2006.

Sur la base d'une analyse réalisée le 31 juillet 2006, le collège des bourgmestre et échevins de Mons émet un avis défavorable, le 17 août 2006.

5. Le 29 septembre 2006, le fonctionnaire délégué accorde le permis demandé. Cette décision est communiquée aux requérants par une lettre de la ville de Mons du 10 octobre 2006. Ils réagissent le 22 octobre 2006 et demandent à la ville d'introduire le recours prévu à l'article 127, §6, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP).

6. Par une lettre recommandée du 31 octobre 2006, la ville de Mons introduit un recours contre le permis du 29 septembre. Il en est accusé réception par une lettre du 8 novembre 2006. Le même jour, le recours est transmis au fonctionnaire délégué et à la S.A. BASE.

L'administration préconise de rejeter le recours et d'octroyer le permis, le 11 janvier 2007.

7. Le 24 avril 2007, le permis attaqué est délivré. Il indique que l'examen des effets des installations s'est fait par référence à l'arrêté royal du 10 août 2005, précité. Il est notifié à la S.A. BASE, à la ville de Mons et au fonctionnaire délégué par des lettres du 26 avril 2007;

Considérant que les requérants prennent un quatrième moyen de la violation de l'arrêté royal du 10 août 2005 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz; qu'ils dénoncent des carences dans le dossier de la demande qui ne prend pas en compte le dénivelé qui existe entre la rue de la Chaussée et la rue de la Poterie et contestent le caractère complet du rapport de l'ISSeP; qu'ils mettent en doute que les critères dudit arrêté soient respectés et que la valeur soit inférieure à 0.001 W/kg pour l'exposition des locaux d'habitation de la rue de la Poterie se trouvant au même niveau que les émetteurs;

Considérant que, dans un sixième moyen, ils dénoncent une méconnaissance du principe de précaution et soutiennent que si aucune étude n'a décelé d'effet nocif des ondes électromagnétiques, il n'en existe pas non plus qui démontre qu'elles ne sont pas nocives;

Considérant que la partie adverse répond que l'argument des requérants contenu dans le quatrième moyen revient à remettre la compétence scientifique de l'ISSeP en cause alors que, soutient-elle, il s'agit du seul organisme compétent en la matière; qu'elle relève que le Ministre a examiné les effets des installations sur la santé des riverains et sur l'environnement en se référant au rapport de l'ISSeP qui a appliqué les critères établis par l'arrêté royal du 10 août 2005 et que le Ministre en a déduit, à juste titre, que l'installation ne pouvait compromettre la protection de l'environnement;

Considérant que la partie adverse constate que le sixième moyen n'indique pas la disposition légale violée et demande qu'il soit écarté pour imprécision;

Considérant que l'intervenante S.A. BASE estime que le quatrième moyen est irrecevable pour le motif que les requérants se contentent de formuler des doutes sans démontrer que les normes invoquées ont été violées; que, subsidiairement, elle reproche aux requérants de ne pas prouver que leurs habitations se trouvent à une hauteur telle qu'elles sont soumises à un champ électrique; qu'elle relève les points essentiels du rapport de l'ISSeP (distance entre les antennes et les habitations, hauteur des habitations, décroissance du champ électro-magnétique) et constate qu'ils ne sont pas contestés sérieusement; qu'elle observe que les antennes litigieuses sont dispensées d'attestation de l'I.B.P.T. et que c'est à tort que les requérants reprochent à la partie adverse de ne pas avoir réclamé une telle attestation; qu'elle relève encore que les normes contenues dans l'arrêté royal du 10 août 2005, précité, ne sont pas contestées par les requérants et que les rapports de l'ISSeP et de l'I.B.P.T. ont été rédigés dans le respect de ces règles si bien que la partie adverse a valablement pris en considération les conclusions du rapport de l'ISSeP; qu'elle termine en constatant que les requérants n'établissent pas que des dispositions de l'arrêté royal du 10 août 2005, précité, n'ont pas été respectées;

Considérant que, quant au sixième moyen, la S.A. BASE reproche aux requérants de ne pas préciser la manière dont le principe de précaution a été violé et de n'invoquer aucun texte de force obligatoire ou de valeur réglementaire; qu'elle prétend que le principe de précaution n'est pas un principe général de bonne administration; qu'elle en infère que le moyen est irrecevable; que, subsidiairement, elle indique que la décision attaquée fait une correcte application de l'arrêté royal du 10 août 2005,

précité, qui respecte lui-même le principe de précaution en imposant des normes quatre fois plus sévères que celles retenues par l'Organisation mondiale de la santé (O.M.S.) et deux cents fois plus sévères que la norme d'émission pour laquelle il existe un danger pour la santé; qu'elle expose que le Conseil d'Etat a déjà admis que les permis qui respectaient l'arrêté royal du 29 avril 2001, applicable avant celui du 10 août 2005, précité, ne violaient pas le principe de précaution; qu'elle soutient que les requérants n'expliquent pas que les normes prescrites par l'arrêté royal du 10 août 2005, précité, ne suffisent pas; qu'elle ajoute que l'autorité et le Conseil d'Etat ne peuvent appliquer que les normes existantes et rappelle que la partie adverse a aussi motivé sa décision par l'absence d'étude établie par l'O.M.S. qui démontrerait des effets nocifs;

Considérant que les requérants répliquent, quant au quatrième moyen, qu'au moins une des habitations se situe à une hauteur telle qu'elle est soumise à un champ électrique et que les photos produites permettent de déterminer que des pièces habitables se trouvent à hauteur du champ direct des antennes en projet;

Considérant que, quant au sixième moyen, les requérants exposent que le principe de précaution demande la prise en compte des niveaux d'exposition les plus faibles, même en l'absence de certitude scientifique; qu'ils doutent que l'arrêté royal du 10 août 2005, précité, soit respecté et affirment que si cet arrêté est violé, le principe de précaution l'est aussi; qu'ils prétendent que l'arrêté royal du 10 août 2005, précité, ne respecte le principe de précaution que de manière relative; qu'ils notent que, lors d'un colloque au Parlement européen, le 29 juin 2000, des risques potentiels ont été relevés par des scientifiques qui préconisent que l'exposition permanente aux rayonnements soit de vingt-quatre fois inférieure à celle qui est admise en Wallonie; qu'ils jugent qu'il faut non seulement tenir compte des effets thermiques, mais aussi de l'impact biologique; qu'ils concluent qu'en faisant référence à la position de l'O.M.S. sur l'absence de conclusions scientifiques, la partie adverse a méconnu les études qui "démontrent" la nocivité des ondes électromagnétiques;

Considérant que les intervenants Lucette FRANÇOIS et Odon DUPIRE agissent au soutien de la requête; qu'ils font valoir, quant aux quatrième et sixième moyens, que l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 2/2009 du 15 janvier 2009 établit l'incompétence de l'Etat belge pour fixer les normes de protection de l'environnement en question dans l'arrêté du 10 août 2005, précité, et qu'il y a lieu, par conséquent, de tenir l'arrêté royal du 10 août 2005 pour un acte illégal; qu'ils en infèrent que le permis attaqué doit être jugé illégal puisqu'il est fondé sur un arrêté illégal; qu'ils écrivent aussi que la norme fixée dans l'arrêté royal précité est trop laxiste; qu'ils ajoutent que le principe de précaution est bien une norme de droit positif qui s'impose en droit; qu'ils

invoquent en ce sens notamment l'autorité de la jurisprudence du Conseil d'Etat, de la Cour constitutionnelle, de la Cour européenne des droits de l'homme et les articles 22 et 23 de la Constitution; qu'ils exposent enfin que le risque ondulatoire est perçu comme de plus en plus sérieux par la communauté scientifique internationale;

Considérant que, dans son dernier mémoire, l'intervenante S.A. BASE observe que, dans le quatrième moyen, les requérants ne dénoncent pas l'illégalité de l'arrêté royal du 10 août 2005; qu'elle estime que si le Conseil d'Etat tenait compte de cette illégalité, il soulèverait un nouveau moyen qui n'est pas d'ordre public; qu'elle soutient aussi que le sixième moyen ne peut s'interpréter comme la dénonciation d'un vice de motivation de l'acte en ce que son auteur se référerait à un acte illégal;

Considérant que l'intervention au soutien de la requête ne peut soulever d'autres moyens que ceux qui ont été formulés dans la requête introductive d'instance; que, contrairement aux intervenants Lucette FRANÇOIS et Odon DUPIRE, les requérants ne dénoncent pas l'incompétence de l'auteur de l'arrêté royal du 10 août 2005, précité; que les requérants critiquent, dans le quatrième moyen, une application incorrecte de l'arrêté royal du 10 août 2005 et dans le sixième moyen, une application insuffisante du principe de précaution;

Considérant que le principe de précaution s'impose à l'administration qui instruit une demande de permis d'urbanisme et décide de délivrer ou refuser ce permis; que cette obligation d'agir en précaution découle d'abord de l'article 23, alinéa 3, 2/ et 3/, de la Constitution; qu'elle se concrétise davantage à l'article D.3. du Code de l'environnement qui établit que la politique environnementale de la Région wallonne s'inspire du "principe de précaution, selon lequel l'absence de certitude scientifique ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût socialement et économiquement acceptable" et, encore, notamment, à l'article 1^{er} du CWATUP qui impose à la Région et aux autres autorités publiques de rencontrer, entre autres, les besoins environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, ou dans l'article D.64. du Code de l'environnement, qui exige que les permis visés, y compris les permis d'urbanisme, soient motivés "en regard notamment des incidences sur l'environnement"; que les autorités qui, en Région wallonne, sont appelées à se prononcer sur une demande de permis d'urbanisme relatif à l'installation d'une antenne relais de téléphonie mobile doivent avoir égard à l'impact du projet global sur l'environnement et la santé et, à cette fin, prendre en considération les inconvénients de l'utilisation ou de l'exploitation d'une installation, même si elles ne peuvent pas régler l'exercice même de ces activités;

Considérant que la dernière critique des requérants revient à dénoncer l'insuffisance des motifs de l'acte attaqué en ce que son auteur se réfère exclusivement aux critères établis par l'arrêté royal précité pour apprécier l'incidence du risque ondulatoire sur la santé et l'environnement;

Considérant que l'acte attaqué se fonde en effet sur cet arrêté royal du 10 août 2005 "fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz"; qu'il contient notamment les deux motifs suivants :

- " Considérant qu'en ce qui concerne la protection de la santé des riverains contre les effets des rayonnements non-ionisants, il convient de se référer à l'arrêté royal du 10 août 2005 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10MHz et 10GHz;

Considérant que l'autorité de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme a examiné les effets des exploitations des installations de radiocommunication mobile sur la santé des riverains et sur l'environnement en se référant au rapport et à l'avis émis par l'ISSeP et ce, dans le respect des critères fixés par le Ministre Fédéral de la Santé Publique au moyen de l'arrêté royal du 10 août 2005 établissant les normes de précaution pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10Mhz et 10Ghz";

Considérant que cet arrêté royal est critiqué en tant qu'expression suffisante des devoirs de précaution applicables en l'espèce; qu'il y a donc lieu d'avoir égard à sa validité et, en conséquence encore, à son annulation par l'arrêt du Conseil d'Etat, n/ 193.456 du 20 mai 2009, en cause de l'A.S.B.L. TESLABEL COORDINATION et STRUBBE; que cet arrêté royal est censé n'avoir pas produit d'effet juridique; qu'il ne pouvait dès lors ni être appliqué ni servir à la partie adverse d'instrument d'évaluation des risques d'antennes de téléphonie pour l'environnement et la santé;

Considérant que, en l'espèce, le permis attaqué est motivé, en ce qui concerne l'appréciation de l'admissibilité du rayonnement électromagnétique, par référence aux normes établies par cet arrêté; qu'il en va de même du rapport rédigé par l'ISSeP; que l'acte attaqué est entaché d'une erreur dans les motifs; que le sixième moyen est fondé; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le permis d'urbanisme accordé, le 24 avril 2007, par le Ministre de l'Aménagement du territoire de la Région wallonne à la société anonyme BASE pour l'installation d'une station-relais de radiocommunication mobile sur un bien sis à Mons, rue de la Chaussée 70/72.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 725 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 600 euros et à la charge de la première partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le seize mars deux mille dix par :

M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
MM. DAOUT,	conseiller d'Etat,
PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

S. GUFFENS.