

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 211.652 du 1^{er} mars 2011

A. 182.306/XIII-4522

En cause :

1. **LENOIR** Yves,
 2. **JEANTY** Eric,
- ayant tous deux élu domicile chez
Me Eric LEMMENS, avocat,
îlot Saint-Michel,
place Verte 13
4000 Liège,

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 BELGACOM MOBILE,
instance reprise par :
la Société anonyme de droit public BELGACOM,
ayant élu domicile chez
Me Herman DE BAUW, avocat,
avenue Louise 99
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 avril 2007 par Yves LENOIR et Eric JEANTY qui demandent l'annulation du permis d'urbanisme délivré le 26 janvier 2007 par le fonctionnaire délégué de la Région wallonne à la société anonyme (S.A.) BELGACOM MOBILE - PROXIMUS relatif à l'installation d'une station-relais de radiocommunication GSM de type lightpole sise à Arlon, 7^{ème} division (Toernich), sur une parcelle cadastrée section D/1, 176a, rue Marie Delcourt;

Vu la requête introduite le 2 juillet 2007 par laquelle la société anonyme (S.A.) BELGACOM MOBILE demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 12 juillet 2007 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. TELLIER, auditeur adjoint 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 30 décembre 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 10 février 2011 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. LEJEUNE, loco Me E. LEMMENS, avocat, comparaissant pour les requérants, Me G. MELCHIOR, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me E. SLAUTSKY, loco Me H. DE BAUW, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

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. Par une lettre du 28 septembre 2006, la S.A. BELGACOM MOBILE (PROXIMUS) introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet l'installation d'une station-relais de télécommunication sur une parcelle cadastrée Arlon, 7^{ème} division, section D/1, 176a, rue Marie Delcourt à Arlon.

2. Le 16 octobre 2006, l'Institut scientifique de service public (ISSeP) dépose un rapport d'évaluation des champs électromagnétiques que vont générer les installations de radiocommunication projetées.

3. Une enquête publique est organisée du 7 au 22 novembre 2006, au cours de laquelle est déposée une pétition collective de 95 signatures s'opposant au projet.

4. Le 20 décembre 2006, le collège communal de la ville d'Arlon émet un avis défavorable sur la demande de permis.

5. Le 26 janvier 2007, le fonctionnaire délégué délivre le permis sollicité. Cette décision qui constitue l'acte attaqué, est notamment motivé comme suit :

" [...]

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 convient de se référer à l'arrêté royal du 10 août 2005 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz;

Considérant que les conclusions de l'évaluation technique des champs électromagnétiques réalisée par l'Institut Scientifique de Service Public en date du 16/10/2006 (rapport n° 2169/2006) sont les suivantes : «Aucune des antennes faisant l'objet de la demande de permis ne génère un SAR propre supérieur à 0,001 W/Kg aux endroits où des personnes pourraient se trouver dans des circonstances normales. Par conséquent, l'attestation de conformité de l'IBPT n'est pas requise»;

Considérant dès lors qu'au vu de ce rapport d'évaluation, il apparaît clairement que la norme légale d'émission des ondes est respectée, que la pétition introduite dans le cadre de cette demande doit donc être considérée comme recevable mais non fondée au vu de ce rapport;

Considérant que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement portée au dossier est suffisamment complète et explicite;

Considérant, quant à l'impact visuel, que force est de constater qu'il sera mineur dans la mesure où le projet consiste en l'implantation d'une structure portante légère, à proximité immédiate d'une zone boisée, limitant fortement l'impact de ce dernier par rapport aux habitations situées à plus de 200m;

Considérant dès lors que l'aspect esthétique évoqué dans la réclamation ne peut être remis en cause dans le cas présent;

Considérant qu'au vu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de refuser le permis à la société demanderesse;

[...]"

Considérant que, par un courrier du 16 mars 2010, le conseil de la partie intervenante adresse au Conseil d'Etat une déclaration de reprise d'instance de la requête en intervention de la S.A. BELGACOM MOBILE par la S.A. de droit public BELGACOM, à la suite de la fusion par absorption de la première par la seconde; qu'il fournit en annexe de cette déclaration les documents relatifs à cette fusion par absorption et les copies de publication au Moniteur belge; que la reprise d'instance est accueillie;

Considérant, quant à la recevabilité, que les requérants font valoir qu'ils sont situés à quelque 200 mètres du projet litigieux; qu'ils estiment, photomontage à l'appui, être les premiers préjudiciés par l'impact visuel et "sanitaire" de celui-ci; qu'ils se basent sur l'arrêt du Conseil d'Etat n° 139.888 du 27 janvier 2005, établissant l'intérêt au recours de voisins situés à 580 et 1000 mètres d'un projet de porcherie pour en conclure qu'ils disposent également d'un tel intérêt contre un projet de station-relais de radiocommunication mobile;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours fondée sur l'absence d'intérêt à agir; qu'elle estime que l'enseignement de l'arrêt cité par les requérants n'est pas transposable en l'espèce dès lors que, s'agissant d'un projet de porcherie, les voisins pouvaient être exposés aux nuisances olfactives et visuelles du projet, et que les effets d'une porcherie ne sont pas comparables à ceux d'un pylône GSM; qu'elle conçoit mal comment, étant situés à 200 mètres du projet, les requérants pourraient avoir une vue sur celui-ci et quelles incidences sanitaires le projet pourrait leur causer; qu'elle estime qu'à une telle distance de 200 mètres, l'on ne peut reconnaître l'intérêt à agir des requérants, dès lors qu'il n'est pas démontré que l'acte attaqué leur cause grief; qu'elle souligne que les requérants ne sont en outre pas les premiers concernés par le projet, contrairement à ce qu'ils affirment, ainsi que le démontre un extrait de la matrice cadastrale;

Considérant que les requérants répliquent que, si d'autres parcelles existent entre les leurs et celle devant accueillir le pylône GSM, il s'agit de parcelles inhabitées, comme le démontre le photomontage déposé en annexe; que, selon eux, ce dernier démontre également que les requérants auront une vue directe sur le projet en cause, ce que les parcelles boisées situées le long de la parcelle litigieuse

n'empêcheront pas; que, s'agissant de l'impact "sanitaire" du projet, ils se réfèrent au quatrième moyen de la requête, dans lequel ils font valoir que diverses études ont démontré l'existence d'effets biologiques dont seraient victimes les riverains de station-relais de téléphonie mobile et d'émetteurs de radio-télévision à une distance pouvant atteindre 300 mètres et plus; qu'ils affirment qu'ainsi, l'innocuité d'ondes émises par une telle station-relais ne peut pas être tenue pour certaine à une distance de 200 mètres et se réfèrent à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 134.773 du 9 septembre 2004, relatif à un litige similaire, pour établir leur intérêt au recours;

Considérant que la partie intervenante soulève la même exception que la partie adverse; qu'elle ajoute que, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'intérêt doit s'apprécier in concreto, de sorte que l'on ne peut pas établir l'intérêt des requérants en se basant sur l'arrêt invoqué par ceux-ci dans leur requête; que, selon elle, le fait que leurs habitations constituent les premières habitations susceptibles d'être concernées par le projet litigieux n'établit pas davantage leur intérêt parce que cela reviendrait à considérer que cette seule qualité de "première habitation concernée" suffit à établir l'intérêt, quand bien même l'habitation serait située à 5 km du projet; qu'elle ajoute encore qu'il ressort du plan parcellaire déposé à l'appui de la demande de permis que les parcelles des requérants ne sont pas directement contigües à la parcelle litigieuse, le fait que d'autres parcelles plus proches sont inhabitées étant indifférent; que, sur le vu de la situation environnante et de la bande boisée séparant la parcelle des requérants de la parcelle litigieuse, elle conçoit mal comment ces derniers pourraient justifier d'un intérêt légitime au recours, aucun grief raisonnable n'étant démontré; qu'elle soutient, en effet, qu'ils ne peuvent, depuis leur parcelle, avoir qu'une vue minime du pylône, de sorte qu'un tel désagrément mineur ne peut pas légitimer l'introduction d'un recours; que, concernant l'effet "sanitaire" du projet contesté, elle indique que l'application des normes de mesurages établies dans l'arrêté royal du 10 août 2005 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz, a permis de conclure que le risque de rayonnement du projet était largement inférieur à celui admissible à l'égard de la population; qu'elle considère qu'en outre, les articles prétendument scientifiques avancés par les requérants sont sans pertinence dès lors que l'arrêté royal précité fait application des prescriptions définies au niveau international, de manière encore plus stricte; que, dans son dernier mémoire, elle rappelle l'arrêt n° 130.060 du 1^{er} avril 2004 où, dans des circonstances qu'elle estime similaires, le Conseil d'Etat n'a pas admis l'intérêt à agir du requérant, que ce soit pour l'impact visuel ou l'impact "sanitaire"; qu'elle soutient qu'il ressort du plan cadastral et de la demande de permis que les antennes ne sont en aucune manière orientées vers les maisons des requérants de telle sorte qu'il ne saurait être question d'un impact sanitaire quelconque sur ceux-ci qui pourrait justifier leur intérêt à agir;

Considérant que tout riverain a normalement intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie; que, pour apprécier la nécessaire proximité entre la localisation du projet litigieux et la situation des requérants - à défaut de quoi l'intérêt n'est pas suffisamment individualisé - il y a lieu de tenir compte, d'une part, de la nature des nuisances produites par l'activité et des dimensions du projet, et d'autre part, de la situation des requérants et de la configuration des lieux;

Considérant qu'en l'espèce, la distance d'environ 200 mètres entre les habitations des requérants et la parcelle où est envisagée l'antenne litigieuse, d'une part, et le photomontage déposé par les requérants à l'appui de leur requête, d'autre part, démontrent qu'ils résident à une distance suffisamment proche du projet contesté en ce qui concerne la vue sur celui-ci; que le fait qu'un massif boisé sépare leur habitation de la parcelle litigieuse n'a pas d'influence sur le grief invoqué dès lors que l'antenne litigieuse s'élève à une hauteur supérieure à ce massif; que la circonstance que d'autres parcelles non habitées sont plus proches encore du projet litigieux ne peut pas non plus entrer en ligne de compte; qu'à l'inverse des faits à la base de l'arrêt n° 130.060 du 1^{er} avril 2004, cité par l'intervenante, aucun mât ne préexistait dans cette zone jusqu'alors vierge de toute construction; que l'impact visuel du projet est ainsi établi;

Considérant, s'agissant de l'impact "sanitaire" vanté par les requérants, que, bien que ceux-ci résident à environ 200 mètres du lieu d'implantation du pylône en projet, ils ont intérêt à contester la présence de celui-ci, l'innocuité des ondes émises par des antennes GSM à cette distance ne pouvant en effet être tenue pour certaine; que, contrairement à ce que soutient la partie intervenante, il n'est pas exclu que certaines ondes atteignent les habitations des requérants; qu'en effet, les antennes litigieuses, au nombre de 6, ont des azimuts de 10°, 130° et 270°; qu'en toute hypothèse, l'impact sanitaire ne peut pas être contesté par le fait que des mesures ont été effectuées sur la base de l'arrêté royal du 10 août 2005 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz, dès lors que, comme il sera dit ci-après, ce texte réglementaire a été annulé; que l'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie;

Considérant que les requérants prennent un quatrième moyen pris "de la violation des principes généraux de droit de l'environnement et notamment du principe de prévention et du principe de précaution, de l'article 174 du Traité instituant la Communauté européenne, de l'article 23, alinéa 3, 4° de la Constitution, et du principe de "Stand Still" [sic], de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motif et de

motivation adéquats, pertinents et légalement admissibles, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir"; que, notamment, dans la seconde branche du moyen, ils rappellent résider à respectivement 200 et 220 mètres du projet contesté; qu'ils déposent deux études relatives aux antennes GSM et aux normes de rayonnement électromagnétique qui tendent à démontrer les effets nocifs de telles ondes pour les riverains d'une station de relais de téléphonie; qu'ils constatent dès lors que le permis attaqué, en se fondant sur le seul rapport de l'ISSeP pour déterminer les incidences sur la santé, viole les dispositions reprises au moyen;

Considérant que la partie adverse ne répond pas au moyen;

Considérant que la partie intervenante rappelle qu'en cas d'incertitude scientifique quant aux incidences sur l'environnement, l'autorité délivrante est appelée à tenir compte des effets incertains du projet qui lui est soumis en vertu du principe de précaution; qu'elle fait valoir que l'application de ce principe relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité, de sorte que le Conseil d'Etat ne peut effectuer qu'un contrôle marginal et ne sanctionner que l'erreur manifeste d'appréciation; qu'ainsi, écrit-elle, l'autorité ne doit pas nécessairement refuser un permis sollicité au motif que le risque que le projet est susceptible d'engendrer est incertain, mais qu'elle doit apprécier l'acceptabilité du risque en fonction des circonstances de l'espèce et motiver son appréciation; qu'elle estime qu'en l'occurrence, aucune erreur manifeste d'appréciation n'a été commise; qu'elle fait valoir qu'en effet, la décision attaquée a pris en considération le rapport d'évaluation de l'ISSeP, lequel concluait favorablement, et que la norme à laquelle il est fait référence provient de l'arrêté royal du 10 août 2005 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz, qui fait application du principe de précaution; qu'elle fait valoir que la densité du champ électromagnétique dégagé par les antennes litigieuses sera bien loin de dépasser les prescriptions de l'arrêté royal précité; que, partant, elle estime que le fonctionnaire délégué, en tenant compte du rapport de l'ISSeP lors de la délivrance du permis, a bien respecté le principe de précaution et que, dès lors, aucune personne n'est susceptible d'être affectée par l'installation des antennes contestées; qu'elle ajoute que les études prétendument scientifiques invoquées par les requérants ne sont pas de nature à remettre en cause ces conclusions, dès lors que celles-ci se fondent sur le respect de normes de mesurages plus sévères encore que celles fixées au niveau international; que, dans son dernier mémoire, elle ajoute que les requérants n'ont jamais contesté la légalité de l'arrêté royal du 10 août 2005;

Considérant que, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, tout acte administratif au sens de l'article 1^{er} doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des

considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; que cette motivation doit être adéquate, c'est-à-dire exacte, complète et propre au cas d'espèce; qu'une motivation par référence est admise à la condition que les actes auxquels il est fait référence soient eux-mêmes motivés et que les personnes auxquelles la motivation est destinée en aient connaissance au plus tard concomitamment à l'acte en cause;

Considérant, par ailleurs, 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 avec précaution découle d'abord de l'article 23, alinéa 3, 2° et 3°, de la Constitution; qu'elle se concrétise à l'article D.3 du Livre I^{er} du Code de l'environnement et, encore, notamment, à l'article 1^{er} du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (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 qu'en l'espèce, en ce qui concerne la motivation du projet d'antenne contesté au regard de la protection de la santé des riverains contre les effets des rayonnements non-ionisants, l'acte attaqué se réfère à l'arrêté royal du 10 août 2005 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz; que l'acte attaqué se fonde en outre sur les conclusions du rapport d'évaluation technique des champs électromagnétiques établi par l'ISSeP le 16 octobre 2006; que l'ISSeP a fait application de l'arrêté royal précité pour conclure qu'"aucune des antennes faisant l'objet de la demande de permis ne génère un SAR propre supérieur à 0,001 W/Kg aux endroits où des personnes pourraient se trouver dans des circonstances normales" et que "par conséquent, l'attestation de conformité de l'IBPT n'est pas requise"; que l'acte attaqué fait siennes les conclusions de l'ISSeP pour justifier l'implantation de l'antenne litigieuse;

Considérant qu'à la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 02/2009 du 15 janvier 2009, le Conseil d'Etat a annulé par un arrêt n° 193.456 du 20 mai 2009 l'arrêté royal du 10 août 2005, précité, en raison de l'incompétence de l'auteur de l'acte pour fixer des normes d'exposition aux radiations non-ionisantes; que l'arrêté royal du 10 août 2005, précité, ayant été annulé, il est dès lors censé n'avoir pas produit d'effet juridique; qu'il ne pouvait dès lors ni être appliqué ni servir à l'autorité d'instrument d'évaluation des risques d'antennes de téléphonie pour l'environnement et la santé; que l'ISSeP ne pouvait pas faire application de cette réglementation annulée pour évaluer les incidences du projet contesté sur la santé des riverains; qu'est ainsi entaché d'une erreur dans les motifs, le permis attaqué autorisant l'installation d'une station-relais de radiocommunication mobile, qui est motivé, en ce qui concerne l'appréciation de l'admissibilité du rayonnement électromagnétique, par référence au seul rapport d'évaluation de l'ISSeP, qui se base sur les normes établies par cet arrêté royal; que la deuxième branche du quatrième moyen est fondée,

DECIDE :

Article 1^{er}.

La demande de reprise d'instance introduite par la société anonyme de droit public BELGACOM est accueillie.

Article 2.

Est annulé le permis d'urbanisme délivré le 26 janvier 2007 par le fonctionnaire délégué à la société anonyme BELGACOM MOBILE - PROXIMUS relatif à l'installation d'une station-relais de radiocommunication GSM de type lightpole sise à Arlon, 7^{ème} division (Toernich), sur une parcelle cadastrée section D/1, 176a, rue Marie Delcourt.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 350 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
premier mars deux mille onze par :

M. HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M. PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.