

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 216.700 du 6 décembre 2011

A. 190.361/XIII-5220

En cause : **la Société anonyme MOBISTAR,**
ayant élu domicile chez
Mes Michel DELNOY et
Martin LAUWERS, avocats,
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 17 novembre 2008 par la société anonyme (S.A.) MOBISTAR qui demande l'annulation de la décision prise le 15 septembre 2008 par le Ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial, de lui refuser un permis d'urbanisme relatif à l'installation d'une station-relais de télécommunication GSM sur un bien sis rue Jean Ciparisse 11 à Namur;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. DONNAY, 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 la lettre valant demande de poursuite de la procédure de la partie adverse ainsi que le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 12 septembre 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 10 novembre 2011 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me M. LAUWERS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me G. MELCHIOR, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DONNAY, 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 se présentent comme suit :

1. Le 28 décembre 2006, l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (I.B.P.T.) accuse réception d'un dossier technique d'antenne introduit par la société anonyme (S.A.) BELGACOM MOBILE PROXIMUS ayant pour objet l'implantation de six antennes d'émission sur un immeuble situé rue Jean Ciparisse 11 à Namur.

Le 24 janvier 2007, l'I.B.P.T. accuse réception d'un dossier technique d'antenne d'émission introduit par la S.A. MOBISTAR ayant pour objet l'implantation de six antennes sur le même bien.

D'après la vue en plan annexée à la demande de permis d'urbanisme, le projet consiste en l'implantation de trois antennes "Mobistar" et trois antennes "Proximus".

2. Le 1^{er} février 2007, la S.A. MOBISTAR introduit une demande de permis d'urbanisme ayant notamment pour objet la mise en place de six antennes sur le bien sis à Namur et cadastré section G/5 n° 335n9, qui figure en zone d'habitat au plan de secteur de Namur.

3. Par un courrier du 5 février 2007, le fonctionnaire délégué informe la demanderesse du permis que son dossier peut être considéré comme complet.

4. Le 7 février 2007, l'Institut scientifique de service public (ISSeP) établit un "rapport d'évaluation des champs électromagnétiques que vont générer les installations de radio-émissions ou communications".

5. Le 23 février 2007, l'éco-conseil de Namur donne un avis sur le projet.
6. Du 1^{er} au 15 mars 2007, le projet est soumis à une enquête publique. Celle-ci suscite le dépôt de quatorze réclamations et de trois pétitions.
7. En sa séance du 19 mars 2007, la commission consultative communale d'aménagement du territoire (C.C.A.T.) donne sur le projet un avis favorable.
8. Le 28 mars 2007, le service technique de la ville de Namur émet un avis favorable.
9. En sa séance du 17 avril 2007, le collège communal de Namur donne un avis défavorable.
10. En l'absence de décision du fonctionnaire délégué dans le délai imparti, la demanderesse de permis forme un recours administratif devant le Gouvernement wallon par un courrier du 4 mai 2007 réceptionné le 13 juillet 2007.
11. Le 1^{er} octobre 2007, les services de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) soumettent au Ministre un projet d'arrêté qui accueille le recours et propose donc d'octroyer le permis.
12. Par un courrier du 19 août 2008, la demanderesse de permis adresse une lettre de rappel au Gouvernement wallon.
13. Le 15 septembre 2008, le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial refuse d'octroyer le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des articles 10, 11, 23, alinéa 3, 1^o, 33, 35, 39, 128, 134 et 143 de la Constitution, de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, des directives 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, 87/372/CEE du Conseil du 25 juin 1987 concernant les bandes de fréquence à réserver pour l'introduction coordonnée de communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté, 90/388/CEE de la Commission du 28 juin 1990 relative à la concurrence dans les marchés de services de la télécommunication et 2002/21/CE du Parlement et du

Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, des articles 4, 6^o, 5, § 1^{er}, I, 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o, et VI, alinéa 3, et 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de l'article 7 du décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791, des articles 1^{er} et 127, § 6, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la liberté de commerce et d'industrie, des principes de sécurité juridique et de proportionnalité et de la ligne de conduite de la partie adverse;

qu'elle reproche à la partie adverse d'avoir motivé le refus litigieux, d'une part, par des recommandations à venir qui "permettront de fonder une nouvelle politique en matière d'implantation des installations de téléphonie mobile en Région wallonne", ainsi que, d'autre part, par le caractère "inopportun" de l'installation projetée "dans un milieu sensible";

qu'elle estime, notamment, dans une première branche, que la partie adverse a violé sa propre ligne de conduite ainsi que le principe d'égalité et de non-discrimination puisque celle-ci n'établit pas en quoi la demande de permis ne serait pas conforme au Recueil de bonnes pratiques en matière d'implantation d'installations de télécommunications mobiles du 24 juillet 2003 et qu'elle n'a pas suivi l'avis émis par l'ISSeP, pourtant systématiquement sollicité en application du principe de précaution;

que, dans une deuxième branche, elle soutient que la partie adverse a violé l'obligation de statuer sur une demande de permis d'urbanisme et l'interdiction de le faire arbitrairement; qu'elle relève sur ce point que l'invocation d'une future ligne de conduite ou une future réglementation revient, dans le chef de l'auteur de l'acte attaqué, à se réserver le droit de statuer sur la demande de permis en dehors du délai qui lui est imparti et rend la motivation du refus arbitraire "dès lors que cela revient à répondre au demandeur de permis : «on verra»";

que, dans une troisième branche, elle considère que, par son raisonnement, l'auteur de la décision entreprise porte atteinte à la sécurité juridique étant donné qu'il confère un effet de droit à une ligne de conduite qui n'a pas encore été adoptée;

que, dans une quatrième branche, elle affirme que la motivation formelle de l'acte litigieux, qui n'évoque ni le contenu des futures recommandations et des conclusions, ni en quoi l'octroi du permis aurait pu porter atteinte à celles-ci, n'est pas adéquate;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse explique que l'acte attaqué est une application du principe de précaution, "le ministre préférant attendre la définition d'une nouvelle politique en matière d'implantation de radiocommunication GSM avant de délivrer ce genre de permis d'urbanisme, et ce d'autant plus que le type d'installation sollicité en l'occurrence s'inscrit dans un milieu sensible"; qu'elle soutient qu'on ne peut lui faire grief d'avoir agi avec prudence et précaution, "et ce d'autant plus que l'une des réclamations introduites faisait état de la proximité avec la clinique Sainte-Elisabeth"; que, selon elle, aucune ligne de conduite n'a été violée; qu'elle fait également valoir que le ministre statue au cas par cas dans chaque dossier de demande de permis d'urbanisme qui lui est soumis et que, en l'espèce, il s'agit d'une affaire sensible qui a requis toute son attention; qu'elle conteste qu'en prenant en considération les incidences du projet sur la santé, le ministre porte atteinte aux compétences de l'Etat fédéral puisqu'il lui appartient en matière d'aménagement du territoire de tenir compte des incidences éventuelles d'un projet sur la santé;

Considérant qu'en réplique, la requérante estime que "le principe de précaution n'autorise pas une autorité administrative à adopter une décision défavorable à un particulier sur la base d'une ligne de conduite qu'elle annonce vouloir adopter, mais qu'elle n'a pas encore adoptée et dont elle ignore tout"; qu'elle soutient que "l'éventuel constat que le milieu concerné en l'espèce était particulièrement «sensible» n'autorisait pas davantage la partie adverse à se réserver le droit de statuer plus tard sur la demande de permis concernée et ce, en fonction d'un évènement futur et incertain"; qu'elle réfute ensuite l'affirmation de la partie adverse selon laquelle elle aurait statué "au cas par cas", alors qu'elle a adopté une position de principe négative vis-à-vis de toute demande de permis semblable à celle qui lui était soumise; que, dans son dernier mémoire, elle soutient que la partie adverse devait expliquer concrètement dans l'acte attaqué pourquoi elle a décidé de se montrer plus stricte que la ligne de conduite qu'elle s'est fixée et pourquoi elle s'est écartée de l'avis de l'ISSeP;

Considérant, sur les quatre premières branches du moyen réunies, que, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, 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 la motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce; qu'une telle motivation pour être adéquate doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, opère un revirement d'attitude;

Considérant qu'en l'espèce, le motif contesté est rédigé comme suit :

" [...]

Considérant que le Ministre en charge de l'Aménagement du territoire a lancé en date du 19 février 2008 une large consultation des acteurs sur le thème de l'implantation des réseaux de téléphonie mobile en Région wallonne; que les opérateurs de téléphonie mobile en ont été dûment informés;

Considérant que dans le prolongement de cette consultation, une journée d'étude portant sur le même thème est organisée le 8 octobre 2008;

Considérant que les conclusions de cette journée d'étude, prenant notamment la forme de recommandations émises par les différents participants - dont, bien entendu, les opérateurs de téléphonie mobile - permettront de fonder une nouvelle politique en matière d'implantation des installations de téléphonie mobile en Région wallonne;

Considérant que cette politique sera traduite par une note d'orientation à présenter au Gouvernement dès après la réception des conclusions de la journée d'étude;

Considérant qu'entre-temps, il n'apparaît pas opportun d'autoriser ce type d'installations dans un milieu sensible (proximité de la clinique Sainte-Elisabeth) afin de ne pas porter préjudice à la mise en œuvre de cette nouvelle politique;

[...]"

Considérant que lorsqu'une autorité se départit d'une ligne de conduite clairement établie, à savoir le Recueil des bonnes pratiques en matière d'implantation d'installations de télécommunications mobiles du 24 juillet 2003, il lui incombe d'exposer clairement dans l'acte qu'elle adopte, les circonstances particulières et concrètes qui justifient de s'en écarter en l'espèce; qu'un tel examen ne la dispense pas de procéder à l'examen individuel de chaque cas qui lui est soumis; que l'invocation par la partie adverse de l'élaboration en cours d'une nouvelle politique ne peut, en soi, tenir lieu de motivation adéquate dès lors que l'auteur de l'acte entrepris n'expose pas en quoi sa ligne de conduite suivie jusque-là n'est plus opportune; que, sous peine de verser dans l'arbitraire, elle ne peut pas, via les refus qu'elle délivre, reporter sine die les demandes qui lui sont soumises en application de normes juridiques bien établies; que la motivation de l'arrêté attaqué ne permet pas d'expliquer les circonstances particulières de l'espèce qui permettent à l'autorité de s'écarter du rapport favorable de l'ISSeP; que la simple mention de la proximité d'une clinique, milieu dit "sensible", ou de l'élaboration des futures lignes de conduite de l'administration est insuffisante voire inopérante;

Considérant que l'invocation du principe de précaution n'exempte pas l'autorité de son obligation d'opérer un examen précis de l'ensemble des circonstances concrètes entourant le projet litigieux; que tel n'est pas le cas en l'espèce; que le moyen est fondé en ses quatre premières branches,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise le 15 septembre 2008 par le Ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial, de refuser à la S.A. MOBISTAR un permis d'urbanisme relatif à l'installation d'une station-relais de télécommunication GSM sur un bien sis rue Jean Ciparisse 11 à Namur, cadastré section G/5, n° 335n9.

Article 2.

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

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

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.