

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

**A R R E T**

n° 223.090 du 2 avril 2013

A. 198.185/XIII-5723

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,  
ayant élu domicile chez  
Mes Pierre LAMBERT et  
Bénédicte HENDRICKX, avocats,  
rue de Nieuwenhove 14 A  
1180 Bruxelles.

---

**LE CONSEIL D'ETAT, XIII<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 9 novembre 2010 par la société anonyme (S.A.) MOBISTAR qui demande l'annulation de "la décision de refus de permis d'urbanisme prise par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne, le 9 septembre 2010, par [laquelle] il a refusé de lui octroyer le permis d'urbanisme [...] relativement à l'installation de trois antennes-relais de télécommunication GSM et de trois antennes UMTS sur un bien sis à Tellin, rue de Rochefort, Sion, A, parcelle n° 948c, terrain de football";

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 le dernier mémoire de la partie requérante ainsi que la demande de poursuite de la procédure et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 7 février 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 mars 2013 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Mes M. DELNOY et M. LAUWERS, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et Me 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 faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le 24 mai 2009, la S.A. MOBISTAR introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet le remplacement d'un poteau d'éclairage du terrain de football situé à Tellin, rue de Rochefort, par un pylône supportant des spots d'éclairage, 3 antennes GSM, 3 antennes UMTS et 3 faisceaux hertziens, ainsi que la mise en place d'un local technique.

Le bien, cadastré 1<sup>ère</sup> division, section A/3, parcelle n° 948c, est situé en zone de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau du 5 décembre 1984.

2. Selon le rapport du 8 juillet 2009 de l'Institut scientifique de service public (ISSeP), les antennes visées par le projet respectent la limite d'immission fixée par l'article 4 du décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires.

3. Par un courrier du 12 août 2009, le fonctionnaire délégué accuse réception de la demande de permis et informe la demanderesse que son dossier est recevable et complet.

4. Du 21 août au 4 septembre 2009, le projet est soumis à une enquête publique, laquelle suscite, selon l'avis du collège communal, le dépôt de 32 réclamations.

5. Le 22 septembre 2009, le collège communal de Tellin prononce un avis défavorable. Cet avis est motivé de la manière suivante :

- " - Vu la demande introduite par la société MOBISTAR S.A. pour l'installation d'un relais de radiocommunication sur un pylône situé sur le terrain de football de Tellin rue de Rochefort cadastré 1<sup>ère</sup> division section A, 948c;
- Vu la demande d'avis de la SPW DGO4 datée du 12/08/2009;
- Vu les 32 réclamations suite à l'enquête publique réalisée du 21/08/2009 au 04/09/2009;
- Vu l'avis défavorable de la CCATM émis en date du 15/09/2009, libellé comme suit :
- « La CCATM attire l'attention des autorités sur les dangers potentiels liés à la situation de l'implantation de ce nouveau relais, au cœur de la zone d'habitat à caractère rural entouré d'habitations (Lotissement Chaumet, Lecomte, Laurent), à proximité d'une école, et sur un terrain de football où se tiennent des entraînements et des occupations d'enfants et d'adultes : ils émettent un avis défavorable à l'unanimité. Ils demandent à ce qu'un autre endroit soit proposé par le demandeur où il y aurait moins de "dommages" à l'avenir»;
- Vu l'article 1120-30 du Nouveau Code de la Démocratie Locale;

DECIDE :

D'émettre un avis défavorable à la demande de permis d'urbanisme introduite par S.A. MOBISTAR".

6. Le 9 décembre 2009, le fonctionnaire délégué délivre le permis sollicité. Cette décision est notifiée le lendemain au collège communal de Tellin.

7. Le collège communal de Tellin forme à l'encontre de cette décision un recours administratif auprès du Gouvernement wallon par un pli recommandé à la poste le 7 janvier 2010. Ce recours, réceptionné le lendemain, est motivé de la manière suivante :

" [...]

- Attendu que la CCATM, en sa réunion du 22 décembre, à l'unanimité, sollicite le Collège communal pour qu'il introduise un recours contre la décision du FD notifiée au Collège communal de Tellin;
- Attendu qu'une des missions communales est le maintien de l'ordre public et qu'il est donc substantiel de se préoccuper d'assurer le respect de la santé des citoyens;
- Attendu que le Collège communal ne souhaite pas s'appuyer uniquement sur les aspects urbanistiques du dossier mais aussi y lier les effets potentiels des émissions associés au placement des antennes sur le site d'implantation autorisé par le FD;
- Vu le plan d'implantation, joint en annexe, montrant de manière significative l'implantation du mât de ce nouveau relais, bien que sur zone de services publics et d'équipements communautaires au plan de secteur, sis au cœur

d'une zone d'habitat, à moins de 100m des premières habitations et de populations fragiles, à savoir à +/-250m d'une école fondamentale comptant 102 enfants (maternelles et primaires confondues), à +/-200m d'un hall omnisport fréquenté régulièrement par les écoles et autres activités sportives en soirée et WE, à +/- 190m du bâtiment «Extra scolaire» accueillant les enfants après l'horaire scolaire et les vacances ainsi que pour la cantine du midi, à respectivement 30m et 50m des installations du club de football, vestiaires et cafétéria où ont lieu matchs et entraînements réguliers;

- Attendu qu'il existe une inégalité des Belges face aux incidences environnementales et nuisances causées par les radiations ionisantes, qu'en effet il existe une réglementation fédérale aux normes de 20,6V/m, qu'une ordonnance de la Région bruxelloise impose aux opérateurs de téléphonie mobile d'abaisser la norme d'émission de leurs antennes à 3V/m (par site), qu'elle a obtenu gain de cause au Conseil d'Etat, que la RW annonce des normes plus strictes mais en reste actuellement à une application de 3V/m/antenne (cumul- Décret du 3 avril 2009);
- Attendu également qu'outre la norme de 3V/m, il y a lieu de considérer aussi les risques biologiques encourus et dès lors une application sans concession du principe de précaution avec adoption du niveau le plus faible recommandé par les scientifiques soit 0,6V/m".

8. Le 2 mars 2010, la commission d'avis sur les recours estime, dans un avis qu'elle qualifie de "défavorable", qu'à défaut d'exposé du cadre légal par la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4), elle n'est "pas en mesure d'apprécier en quoi la destination générale de la zone et son caractère architectural sont ou ne sont pas compromis par le projet dont recours".

9. Le 29 mars 2010, les services de la DGO4 proposent au ministre de rejeter le recours et d'octroyer sous conditions le permis sollicité.

10. Par un courrier portant la date du 9 août 2010 et réceptionné le 11, la demanderesse de permis adresse un rappel au ministre.

11. Le 9 septembre 2010, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse d'octroyer le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué rédigé notamment comme suit :

" [...]

Considérant qu'en vertu du principe de précaution, de façon à apprécier les incidences éventuelles du projet sur la santé des riverains, l'Institut Scientifique de Service Public (en abrégé, l'ISSEP) a été consulté; que son rapport n° 1423/2009 du 08/07/2009 est favorable;

Considérant que l'avis du Collège communal de Tellin a été sollicité en date du 12/08/2009 et transmis en date du 29/09/2009; que cet avis est défavorable, se basant sur les éventuels effets néfastes engendrés par ce type d'installation sur la santé publique notamment la proximité de lieux fréquentés par les enfants; que l'avis de la Commission Consultative Communale d'Aménagement du Territoire et de Mobilité est défavorable pour le même motif;

Considérant que la demande porte sur le placement de trois antennes GSM et de trois antennes UMTS et des faisceaux hertziens (FH) sur un nouveau pylône (pylône d'éclairage du terrain de football à remplacer) :

- mise en place d'une nappe de 6 antennes GSM et UMTS de type panneaux, mesurant 270cm de haut, qui sera placée à une hauteur de 27.00m (bas de l'antenne);
- mise en place de 3 faisceaux hertziens (FH) de 60cm de diamètre à une hauteur de 25.90m; ajout de matériel technique au sol dans un shelter au pied du pylône;
- les câbles à ajouter entre ces nouvelles antennes et le matériel technique seront ajoutés sur les chemins de câbles du pylône.

Considérant qu'en vertu de l'article 28 du Code précité, sans préjudice de leur implantation en zone d'habitat ou en zone d'habitat à caractère rural, la zone de services publics et d'équipements communautaires est destinée aux activités d'utilité publique ou d'intérêt général. Elle ne peut comporter que des constructions ou aménagements destinés à satisfaire un besoin social assuré par une personne publique ou une personne privée à laquelle les pouvoirs publics ont confié la gestion d'un service public. Elle peut également comporter des constructions ou aménagements qui ont pour finalité de promouvoir l'intérêt général;

Considérant qu'en vertu de l'article 1<sup>er</sup> du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et des articles D49 et suivants du Livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement, 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'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'aux termes de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 15 janvier 2008 (n° 2/2009), les articles 3, 4 et 5 de la loi du 12 juillet 1985 relative à la protection de l'homme et de l'environnement contre les effets nocifs et les nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, les infrasons et ultrasons, doivent être compris en ce sens qu'ils n'habilitent plus le Roi et le ministre fédéral compétent en matière d'environnement mais les gouvernements régionaux à adopter les mesures qui y sont visées en ce qu'elles ont pour but de protéger l'environnement, en ce compris leurs effets sur la santé de l'homme;

Considérant que l'autorité qui délivre un permis d'urbanisme à propos d'une installation doit apprécier la compatibilité de l'installation projetée et de sa mise en service avec le site; que, ce faisant, elle doit apprécier les risques liés à l'exploitation de l'antenne au lieu où elle sera située; que, partant, un examen concret de l'influence des ondes électromagnétiques sur la santé et sur l'environnement s'impose [à] elle;

Considérant, de surcroît, que 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;

Considérant [que] la norme d'exposition pour les stations-relais de téléphonie mobile est celle qui est énoncée à l'article 4 du décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires (publié au Moniteur belge le 06.05.2009);

Considérant qu'il importe, dès lors, de veiller tout spécialement à ce que la puissance d'émission par antenne soit limitée au maximum dans les lieux accessibles au public, en tenant compte d'un service de qualité; qu'eu égard à cet objectif,

1. il s'indique d'envisager les lieux de séjour comme :

- les locaux d'un bâtiment dans lesquels des personnes peuvent ou pourront séjourner régulièrement tels que les locaux d'habitation, les écoles, les crèches, les hôpitaux, les homes pour personnes âgées;
- les locaux de travail occupés régulièrement par des travailleurs;
- les espaces dévolus à la pratique régulière du sport ou de jeux;
- à l'exclusion, notamment des voiries, trottoirs, parkings, garages, parcs, jardins, balcons, terrasses;

2. et de prendre en compte la densité de puissance dans les lieux de séjour aux niveaux suivants :

- dans les locaux : 1,50 m au-dessus du niveau du plancher;
- dans les autres espaces : 1,50 m au-dessus du niveau du sol.

Considérant qu'en vertu du principe de précaution, dans un rapport de mesure des champs électromagnétiques, l'ISSEP a vérifié la conformité des installations; qu'au vu des conclusions de son rapport n°1423/2009 daté du 8 juillet 2009, la norme d'immission prescrite à l'article 4 du décret du 3 avril 2009 citée plus haut est respectée;

Considérant la forte densité de population dans la zone et la présence à proximité d'installations fréquentées par des populations fragiles;

Considérant l'avis de la Commission d'avis sur les recours du 2 mars 2010; que celui-ci est défavorable;

Considérant que la demande de permis est accompagnée d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement; que cette notice est complète en identifiant, décrivant et évaluant les incidences probables directes et indirectes du projet notamment sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, le climat et le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel ainsi que sur l'interaction entre ces facteurs;

Considérant qu'au vu de l'ensemble des éléments précités, le placement de l'installation projetée ne peut être autorisé; qu'il y a lieu d'accueillir le recours du Collège communal;

DÉCIDE :

Article 1

- Le recours introduit par le Collège communal est accueilli.
- Le permis d'urbanisme sollicité par S.A. MOBISTAR, Boulevard Reyers 70, 1030 Bruxelles est refusé (site référencé 32020R1-1)".

Cette décision est notifiée à la demanderesse de permis par un courrier recommandé à la poste le 10 septembre 2010;

Considérant que la requérante prend un premier moyen "de l'absence de motif de droit adéquat, de la violation du principe de bonne administration, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe général du droit de motivation matérielle de tout acte administratif";

que, dans une première branche, la requérante soutient que les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas de comprendre pourquoi le principe de précaution justifie en l'espèce de refuser le permis; qu'elle fait valoir que la seule référence à "la forte densité de population dans la zone et la présence à proximité d'installations fréquentées par des populations fragiles" est insuffisante à fonder un refus, dans la mesure où tant le principe de précaution que les effets des antennes de mobilphonie sur la santé sont encore indéterminés à l'heure actuelle; qu'elle affirme que si l'article 4 du décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires fixe une norme d'exposition globale que chaque antenne envisagée séparément ne doit pas dépasser dans les lieux de séjour, il n'impose pas à l'autorité de "veiller tout spécialement à limiter au maximum la puissance d'émission dans les lieux accessibles au public"; qu'elle dénonce aussi l'inconsistance des références à la "forte densité de population" et à la proximité d'"installations fréquentées par des populations fragiles" visées par l'acte attaqué et estime que ces seuls motifs ne permettent pas de comprendre le refus de permis ou l'application du principe de précaution;

que, dans une deuxième branche, la requérante reproche à l'autorité de n'expliquer ni pourquoi elle réforme la décision du fonctionnaire délégué, qui estimait le projet litigieux admissible au regard de ses effets potentiels sur la santé et du principe de précaution, ni pourquoi il se justifie de s'écarter de l'avis de l'ISSeP constatant le respect de la limite d'immission fixée par le décret du 3 avril 2009, et de celui de la commission d'avis, qui était défavorable au recours; qu'elle évoque à cet égard la jurisprudence du Conseil d'Etat qui impose une motivation renforcée par rapport aux avis dont l'autorité choisit de s'écarter, et cite plus particulièrement l'arrêt n° 120.753, du 19 juin 2003, S.A. MOBISTAR;

que, dans une troisième branche, elle soutient que le motif de fait de l'acte attaqué pris de la "forte densité de population" du site est manifestement erroné; qu'elle fait valoir à cet égard, que la densité de population du village de Tellin est de 42 habitants/km<sup>2</sup>, soit approximativement 1/5<sup>ème</sup> de la moyenne belge évaluée à 204 habitants/km<sup>2</sup> dans l'atlas wallon édité par le Service public de Wallonie; qu'elle produit par ailleurs une photo aérienne du site d'implantation qui révèle, à ses yeux, que la densité de population aux alentours du site d'implantation est manifestement faible; que, selon elle, à suivre le raisonnement de la partie adverse,

on ne pourrait implanter d'antennes de mobilophonie dans aucun milieu urbain de Wallonie dont la densité est supérieure ou égale à celle du village de Tellin; qu'elle souligne que les installations litigieuses sont des équipements de service public et d'intérêt général qu'elle est obligée de déployer sur la base d'autres normes, notamment de l'arrêté royal du 7 mars 1995 relatif à l'établissement et à l'exploitation de réseaux de mobilophonie GSM;

Considérant que la partie adverse répond que l'acte attaqué expose bien la manière d'appliquer le principe de précaution et donne de manière concrète chaque référence à des avis défavorables, comme celui du collège communal de Tellin dont il est précisé qu'il se base sur les éventuels effets néfastes engendrés par ce type d'installation sur la santé publique, notamment à proximité des lieux fréquentés par les enfants; qu'à son estime, le ministre n'était par contre pas tenu d'indiquer pourquoi il ne suivait pas l'avis de la commission d'avis sur les recours puisque cet avis défavorable est conforme à l'acte attaqué; que, selon elle, c'est à bon escient que le ministre rappelle qu'il doit apprécier les risques liés à l'exploitation de l'antenne au lieu où elle sera située, qu'il met en exergue la nécessité d'un examen concret de l'influence des ondes électromagnétiques sur la santé et l'environnement et qu'il s'attache à veiller spécialement à ce que la puissance d'émission par l'antenne soit limitée au maximum dans les lieux accessibles au public, tels les espaces dévolus à la pratique régulière du sport et de jeux; qu'elle relève aussi que l'avis défavorable du collège communal mettait déjà en exergue que le projet s'implantait à moins de 100 mètres des premières habitations et de populations fragiles, à savoir à +/-250 mètres d'une école fondamentale comptant 102 enfants (maternelles et primaires confondues), à +/-200 mètres d'un hall omnisport fréquenté régulièrement par les écoles et autres activités sportives en soirée et le WE, à +/- 190 mètres du bâtiment extrascolaire accueillant les enfants après l'horaire scolaire et les vacances ainsi que pour la cantine du midi, à respectivement 30 mètres et 50 mètres des installations du club de football, vestiaires et cafétéria où ont lieu des matchs et entraînements réguliers; qu'elle observe que cette motivation était reproduite dans le recours introduit au Gouvernement wallon, dont copie a été communiquée à la partie requérante le 28 janvier 2010, et en infère que celle-ci ne peut ignorer la situation concrète et précise du projet et ce que l'auteur de l'acte entend par "populations fragiles";

Considérant que, dans le mémoire en réplique, la requérante ajoute, quant à la deuxième branche du premier moyen, que le ministre a eu tort de viser, dans la motivation formelle de l'acte attaqué, l'avis défavorable de la commission d'avis sur les recours sans préciser que cet avis se justifiait, non par une opinion négative sur le projet, mais par l'absence de transmission par la DGO4 d'informations suffisantes pour pouvoir en apprécier les caractéristiques; qu'elle

soutient que cette référence incomplète prête à confusion quant à l'appréciation de la commission;

Considérant que la requérante prend un second moyen de "la violation de l'article 4 du décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires, du principe de légitime confiance, du principe de bonne administration et du principe de sécurité juridique tel qu'il découle de la Constitution et de la Convention européenne des droits de l'homme"; qu'elle expose que la norme fixée par l'article 4 du décret du 3 avril 2009 précité a précisément pour objet, ainsi que l'indiquent ses travaux préparatoires, de mettre en œuvre le principe de précaution dont l'acte attaqué prétend faire application; qu'elle soutient que, quand il existe une réglementation spécifique prévoyant une norme d'exposition maximale visant à protéger l'homme et l'environnement contre un certain risque déterminé ainsi qu'une méthodologie de calcul pour en vérifier le respect, le juge doit se limiter à vérifier que la norme préconisée a été appliquée de manière cohérente et motivée; qu'elle prétend que ce raisonnement s'appuie sur les arrêts du Conseil d'Etat, n° 120.753, du 19 juin 2003, S.A. MOBISTAR, et n° 189.134, du 23 décembre 2008, VZW VLAAMS INSTITUUT VOOR BIOTECHNOLOGIE; qu'elle affirme que l'article 4 du décret du 3 avril 2009 fixe une norme globale dont l'objectif est de mettre en œuvre le principe de précaution en matière de radiations non ionisantes, mais n'impose pas que l'autorité veille tout spécialement à limiter au maximum la puissance d'émission dans les lieux accessibles au public; qu'elle estime que, dans ce contexte, le principe de précaution ne devait pas aboutir à un refus au vu du principe de proportionnalité et au vu des données techniques spécifiques au site concerné dès lors que le rapport de l'ISSeP atteste que la norme du décret du 3 avril 2009 est respectée; qu'elle conclut avoir pu légitimement penser que ses installations respectent le principe de précaution puisqu'elles appliquent la norme d'exposition fixée par le décret du 3 avril 2009, dont les travaux préparatoires exposent qu'il a également pour objectif de "définir un cadre juridique clair et précis pour les opérateurs de téléphonie mobile";

Considérant que la partie adverse répond que suivre la thèse développée par la partie requérante dans son second moyen revient à imposer à l'autorité de délivrer le permis sollicité dès lors que les normes d'immission établies par le décret du 3 avril 2009 ont été respectées, et ainsi à la priver de tout pouvoir d'appréciation; qu'elle rappelle que l'avis de l'ISSeP, émis par une autorité scientifiquement compétente, ne lie aucunement l'autorité administrative, cette dernière devant toujours apprécier le projet au regard du bon aménagement des lieux, et notamment de ses incidences potentielles sur la santé et l'environnement; qu'elle conclut que le simple respect de la norme n'oblige ainsi pas ipso facto l'autorité à délivrer

l'autorisation sollicitée s'il s'avère que les circonstances concrètes poussent légitimement à croire que les populations fragiles seraient exposées de manière inconsidérée à une norme d'immission incompatible avec le principe de précaution;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, la requérante précise qu'elle ne soutient pas que l'autorité a une compétence liée face au rapport de l'ISSeP; qu'elle soutient que le fonctionnaire délégué était en présence d'une réglementation spécifique et qu'il a, en octroyant le permis, adéquatement vérifié que la méthodologie édictée dans cette réglementation avait été appliquée de manière cohérente et motivée; qu'elle prétend que, ce faisant, il a valablement appliqué le principe de précaution; qu'elle estime que la présence de populations fragiles ne peut valablement justifier une interprétation plus stricte du principe de précaution qui n'est basée sur aucun texte légal ou scientifique; qu'elle fait valoir que cette interprétation viole le principe de proportionnalité dès lors qu'elle aboutit à refuser l'implantation d'antennes à proximité de populations fragiles ou dans toute commune dont la densité de population est supérieure à 42 habitants/km<sup>2</sup>; qu'elle conclut que l'acte attaqué viole ainsi l'article 4 du décret du 3 avril 2009 en ajoutant des conditions non prévues par ledit décret;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse expose que le ministre s'est référé à l'environnement humain de l'installation en projet, comme l'avait déjà fait le collège communal puis la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité; qu'elle affirme qu'il s'agit là de circonstances concrètes dont la réalité est établie; qu'elle prétend qu'exiger du ministre qu'il précise la zone dont il s'agit revient à lui imposer de donner les motifs de ses motifs; qu'elle ajoute qu'il va de soi qu'il s'agit de la zone concernée par le projet et que le recours du collège communal contient des précisions chiffrées qui ont été communiquées à la requérante; qu'elle estime non nécessaire de préciser davantage la localisation exacte de chacune des infrastructures visées et suffisant de constater des distances fort proches, comme l'a fait le ministre; qu'à son sens, la motivation de l'acte est adéquate puisqu'elle permet de comprendre pourquoi le ministre a jugé que le projet ne pouvait être admis à l'endroit considéré en se référant à la présence de la population, des enfants et en se fondant sur le principe de précaution qui permet d'aller au-delà de la norme fixée par le décret du 3 avril 2009, précité, quand les circonstances concrètes l'exigent;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante estime que son argument relatif à la faible densité de la population n'est pas rencontré; qu'elle fait aussi valoir que la proximité des écoles, des crèches et des établissements sportifs est déjà prise en compte par le décret du 3 avril 2009 pour établir la norme qu'il fixe, si bien que cet environnement n'est pas un élément concret qui justifie que le

ministre se montre plus strict; qu'elle ajoute qu'il ressort des travaux préparatoires de ce décret que le législateur a mis en œuvre le principe de précaution et que la norme d'immission établie a été considérée comme très faible au regard des limites préconisées notamment par l'Organisation mondiale de la Santé; qu'elle fait encore valoir que l'acte attaqué n'est pas précis quant à la "zone" concernée par le projet litigieux qu'il vise et que l'acte attaqué ne permet pas de déterminer s'il s'agit de la zone d'investigation dans laquelle l'ISSeP examine le phénomène ondulatoire au regard de la norme de précaution et dont la délimitation nécessite un calcul complexe expliqué par l'ISSeP; qu'elle soutient enfin que le fonctionnaire délégué s'était référé précisément à cette zone d'investigation pour conclure que le projet était admissible et que la réformation sur recours opérée par l'acte attaqué requerrait dès lors une motivation circonstanciée pour s'écarter valablement de cette analyse;

Considérant, sur les deux moyens, que l'article 4 du décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires dispose comme suit :

- " Dans les lieux de séjour, l'intensité du rayonnement électromagnétique généré par toute antenne émettrice stationnaire ne peut pas dépasser la limite d'immission de 3 V/m.  
La limite d'immission de 3 V/m est une valeur efficace moyenne calculée et mesurée durant une période quelconque de 6 minutes et sur une surface horizontale de 0,5 x 0,5 m<sup>2</sup>, par antenne.  
L'intensité du rayonnement électromagnétique dans les lieux de séjour est calculée et mesurée aux niveaux suivants :  
- dans les locaux : 1,50 m au-dessus du niveau du plancher;  
- dans les autres espaces : 1,50 m au-dessus du niveau du sol.  
La limite d'immission s'applique à toute antenne émettrice stationnaire sans que soient pris en compte les rayonnements électromagnétiques générés par d'autres sources de rayonnements électromagnétiques éventuellement présentes.  
Les antennes dites multi-bandes conçues pour rayonner simultanément les signaux de N réseaux sont considérées comme équivalentes à N antennes distinctes.  
Lorsque plusieurs antennes installées sur un même support sont utilisées pour émettre les signaux d'un même réseau dans une zone géographique, elles sont considérées comme ne formant qu'une seule antenne";

Considérant que cette disposition utilise le concept de "normes d'immission" dans un sens relativement limité puisqu'elle ne vise en réalité que l'intensité du rayonnement électromagnétique généré par une seule antenne ou, selon son alinéa 6, par l'ensemble des antennes d'un même réseau;

Considérant que le même décret précise, en son article 2, 2°, ce qu'il y a lieu d'entendre par "lieux de séjour"; qu'il s'agit des

- locaux d'un bâtiment dans lesquels des personnes peuvent ou pourront séjourner régulièrement tels que les locaux d'habitation, école, crèche, hôpital, home pour personnes âgées;
- les locaux de travail occupés régulièrement par des travailleurs;
- les espaces dévolus à la pratique régulière du sport ou de jeux;
- à l'exclusion, notamment, des voiries, trottoirs, parkings, garages, parcs, jardins, balcons, terrasses;

Considérant qu'il ressort des travaux préparatoires du décret (C.R.I., n° 14, 2008-2009 du 1<sup>er</sup> avril 2009, pp. 94 à 104) que le législateur wallon a estimé, après débats, que cette limite d'immission de 3 volts par mètre dans "les lieux de séjours" tels qu'il les définit permet d'assurer une protection adéquate, tout en étant praticable, de la population contre les éventuels effets nocifs des radiations non ionisantes dans l'état actuel des connaissances scientifiques;

Considérant que si l'article 4 du décret du 3 avril 2009 s'oppose à ce qu'un permis soit délivré au bénéfice d'un projet qui dépasserait cette limite, le respect de la norme décrétable d'immission par réseau ne prive pas l'autorité compétente de tout pouvoir d'appréciation, spécialement par rapport aux circonstances particulières dont il y aurait lieu de tenir compte, comme le nombre et la puissance anormalement élevés des antennes implantées aux alentours, la présence de personnes particulièrement sensibles aux ondes électromagnétiques;

Considérant cependant 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;

Considérant que lorsque le législateur a décidé de mettre en œuvre le principe de précaution en imposant une norme précise et qu'une méthode a été suivie en vue d'appliquer celle-ci, l'autorité administrative qui veut adopter une mesure plus sévère dans un cas particulier où s'exerce son pouvoir discrétionnaire doit établir que cette norme est inadaptée en l'espèce; qu'elle doit, pour ce faire et pour justifier la mesure qu'elle adopte ensuite, recourir à une méthode au moins aussi rigoureuse que celle qui a été utilisée pour établir la norme légale et pour vérifier que celle-ci était respectée; qu'elle doit en outre rendre compte de sa démarche dans une motivation circonstanciée;

Considérant que l'on ne pourrait en effet admettre des justifications vagues ou abstraites, sous peine de permettre au ministre, par le biais d'une politique de délivrance des permis systématiquement plus sévère que la norme décrétable, de remettre en cause le seuil de protection général édicté par le législateur wallon;

Considérant que, dans le cas présent, le ministre, après avoir exposé le cadre normatif, refuse le permis sollicité par le raisonnement qui suit :

" Considérant qu'en vertu du principe de précaution, dans un rapport de mesure des champs électromagnétiques, l'ISSEP a vérifié la conformité des installations; qu'au vu des conclusions de son rapport n° 1423/2009 daté du 8 juillet 2009, la norme d'immission prescrite à l'article 4 du décret du 3 avril 2009 citée plus haut est respectée;

Considérant la forte densité de population dans la zone et la présence à proximité d'installations fréquentées par des populations fragiles;

Considérant l'avis de la Commission d'avis sur les recours du 2 mars 2010; que celui-ci est défavorable;

Considérant que la demande de permis est accompagnée d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement; que cette notice est complète en identifiant, décrivant et évaluant les incidences probables directes et indirectes du projet notamment sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, le climat et le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel ainsi que sur l'interaction entre ces facteurs;

Considérant qu'au vu de l'ensemble des éléments précités, le placement de l'installation projetée ne peut être autorisé; qu'il y a lieu d'accueillir le recours du Collège communal";

Considérant que, ce faisant, il reconnaît que la norme imposée, en vertu du principe de précaution, par le décret du 3 avril 2009 précité est respectée, mais estime néanmoins que "la forte densité de population dans la zone et la présence à proximité d'installations fréquentées par des populations fragiles" justifient une protection accrue;

Considérant que la seule référence à ces deux éléments ne tient pas lieu de justification adéquate permettant à l'auteur de l'acte entrepris de se montrer plus exigeant que le seuil décrétable;

Considérant en effet, tout d'abord, que la référence à la forte densité de la population dans la zone est problématique puisque, outre le fait que l'acte attaqué ne précise pas de quelle "zone" il est question alors que ce terme est susceptible de plusieurs interprétations, le site d'implantation projeté est situé dans une commune rurale de la province du Luxembourg et que, selon le reportage photographique produit dans le cadre de la demande de permis, les habitations dans les environs immédiats du terrain de football de Tellin paraissent peu nombreuses;

Considérant, ensuite, que si le dossier administratif permet de deviner le type d'"installations" qu'a eu en vue l'auteur de l'acte entrepris ainsi que la distance approximative de celles-ci par rapport à la station-relais en projet, la localisation exacte de chacune des infrastructures visées n'y est néanmoins pas précisée; que, dès lors, et contrairement à ce qu'énonce l'auteur de la décision entreprise, il n'a pu examiner concrètement l'influence potentielle sur la santé des "populations" qui les fréquentent des ondes émises par les antennes litigieuses compte tenu de leurs spécificités techniques propres et de leurs orientations;

Considérant, enfin, que la seule référence aux "installations fréquentées par des populations fragiles", même interprétées comme désignant les crèches ou les écoles, peut difficilement tenir lieu de motivation adéquate justifiant une protection allant au-delà de la norme décrétable dès lors que les installations en question figurent parmi les lieux de séjour expressément visés par le législateur;

Considérant que, dans la mesure ainsi précisée, les moyens sont fondés,

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

### **Article 1<sup>er</sup>** .

Est annulée la décision du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 9 septembre 2010, par laquelle est refusé à la S.A. MOBISTAR un permis d'urbanisme relatif à l'installation de trois antennes-relais de télécommunication GSM et de trois antennes UMTS sur un bien sis à Tellin, rue de Rochefort, cadastré section A, n° 948c, terrain de football.

### **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<sup>e</sup> chambre, le  
deux avril deux mille treize par :

|                 |           |                       |
|-----------------|-----------|-----------------------|
| M.              | HANOTIAU, | président de chambre, |
| M <sup>me</sup> | GUFFENS,  | conseiller d'Etat,    |
| M.              | PAQUES,   | conseiller d'Etat,    |
| M <sup>me</sup> | MALCORPS, | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.