CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 225.238 du 24 octobre 2013

A. 209.079/XIII-6639

En cause : **la Commune d'Orp-Jauche**,
ayant élu domicile chez
Me Christophe THIEBAUT, avocat,
avenue Paul Hymans 71
1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

Partie intervenante :

la Société anonyme KPN GROUP BELGIUM,
ayant élu domicile chez
Me Günther LHEUREUX et
Roel MEEUS, avocats,
rue de la Loi 26/7
1040 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 5 juin 2013 par la Commune d'Orp-Jauche qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution de "la décision du fonctionnaire délégué […] du 9 juillet 2012 délivrant à la S.A. KPN GROUP BELGIUM un permis d'urbanisme relatif à un bien sis rue de la Tombale, 1 à […] Orp-Jauche et ayant pour objet «la modification d'une station Proximus existante : remplacement du pylône existant par un pylône renforcé» telle que confirmée par le Gouvernement wallon en l'absence d'envoi de décision dans le délai de trente jours à dater de la réception de la lettre de rappel introduite";

Vu la requête introduite le 24 juin 2013 par laquelle la société anonyme (S.A.) KPN GROUP BELGIUM demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

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

Vu le rapport de M. DONNAY, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 6 août 2013 convoquant les parties à comparaître à l'audience publique du 27 septembre 2013 à 10 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me L. VANSNICK, loco Me Chr. THIEBAUT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me X. DRION, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me R. MEEUS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

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 27 février 2012, la société anonyme (S.A.) KPN GROUP BELGIUM introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet l'implantation d'une station-relais de télécommunication mobile sur un bien situé à Orp-Jauche, rue de la Tombale, et cadastré 2ème division, section A, n° 346b.

De ce que l'on peut comprendre à la lecture de la demande de permis et de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, le projet consiste à remplacer un pylône BELGACOM-PROXIMUS par un autre de même hauteur, à opérer sur le nouveau pylône le transfert des antennes implantées sur l'ancien et à ajouter 3 antennes UMTS, 3 antennes GSM et deux faisceaux hertziens supplémentaires.

Ce bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez.

2. Par un courrier du 30 mars 2012, le fonctionnaire délégué informe la demanderesse du permis que le dossier relatif à sa demande est complet et que son projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

3. Du 8 au 22 mai 2012, le projet est soumis à une enquête publique. Celle-ci ne suscite le dépôt d'aucune réclamation.

4. Le 4 juin 2012, le collège communal d'Orp-Jauche émet un avis défavorable.

5. Par une décision du 9 juillet 2012, le fonctionnaire délégué octroie le permis d'urbanisme sollicité.

6. Le 7 août 2012, la commune d'Orp-Jauche forme, à l'encontre de cette décision, un recours devant le Gouvernement wallon.

7. Le 11 septembre 2012, la Commission d'avis sur les recours émet un avis favorable conditionnel.

8. Par une télécopie réceptionnée le 12 septembre 2012, le conseil de la demanderesse de permis fait valoir ses arguments.

9. Conformément à l'article 127, § 6, alinéa 4, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), le conseil de la demanderesse de permis adresse une lettre de rappel au Ministre par un courrier portant la date du 7 mars 2013.

10. Par un courrier du 3 mai 2013, le fonctionnaire délégué informe la demanderesse de permis que, le Ministre n'ayant pas statué sur le recours dans le délai requis, la décision de première instance est confirmée. La décision du fonctionnaire délégué, adoptée le 9 juillet 2012, constitue donc l'acte attaqué dont les principaux motifs sont les suivants :

" […]

Considérant que la demande porte sur le remplacement du pylône existant par un pylône renforcé;

Considérant que, conformément à l'article 26 du Code, une telle infrastructure peut trouver sa place en zone d'habitat, pour autant qu'elle ne mette pas en péril la destination principale de la zone et qu'elle soit compatible avec le voisinage;

Considérant que l'impact visuel est mineur du fait que le pylône existant est remplacé par un autre pylône de même hauteur;

Considérant que l'aspect de la structure du nouveau pylône est identique à l'ancien;

Considérant que la nouvelle implantation est décalée de quelques mètres par rapport à la précédente;

Considérant que le site d'implantation choisi respecte les orientations tracées dans le Schéma de développement de l'espace régional, adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999, ainsi que dans le recueil de bonnes pratiques en matière d'implantation d'installations de mobilophonie; qu'en effet, il respecte les principes de regroupement et de partage, du fait de l'implantation de la station relais sur un pylône existant où sont également installés les équipements des autres opérateurs;

Considérant qu'en vertu de l'article 1er du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et des articles D.49 et suivants du Livre 1er 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'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 que l'autorité qui délivre un permis d'urbanisme à propos d'une installation visée 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 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 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 : l,50 m au-dessus du niveau du plancher;
   - dans les autres espaces : l,50 m au-dessus du niveau du sol;

Considérant les rapports n°s 3011/2011 et 3012/2011 de l'ISSeP du 24/08/2011; qu'au vu des conclusions de ce rapport, la norme d'immission prescrite par l'article 4 du décret du 3 avril 2009 relatif à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires est respectée;

Vu les règles d'utilisation partagée des sites d'antennes (+ principe de regroupement), désormais fixées par les articles 25 à 27 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (Moniteur Belge du 20 juin 2005, 2ème édition);

Considérant que l'installation projetée n'est pas susceptible de compromettre la protection de l'environnement;

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, l'air, 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 la notice et au regard de l'ensemble des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66, § 2 du Livre Ier du Code de l'environnement, le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement; qu'une étude d'incidences n'était donc pas requise;

Considérant qu'au vu de l'ensemble des éléments précités, le placement de l'installation projetée peut être autorisé";

Considérant que, par requête introduite le 24 juin 2013, la S.A. KPN GROUP BELGIUM demande à intervenir; qu'il y a lieu d'accueillir cette requête;

Considérant que l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire estime que celle-ci n'appelle que des débats succincts; qu'en son rapport, rédigé sur la base de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, il conclut que la première branche du premier moyen de la requête est fondée;

Considérant que les parties adverse et intervenante soutiennent que la partie requérante ne dispose pas d'un intérêt au recours suffisant dès lors que, à leur estime, l'acte attaqué n'a aucun effet sur sa politique urbanistique dans la mesure où l'auteur de l'acte attaqué ne fait qu'autoriser le remplacement d'un pylône existant par un nouveau pylône de même hauteur à quelques mètres de celui-ci;

Considérant que la partie requérante, qui est compétente pour émettre un avis disposant d'une portée juridique dans le cadre de l'instruction de la demande de permis d'urbanisme et qui dispose d'une compétence en matière d'aménagement du territoire et de planification, a intérêt au recours contre un permis d'urbanisme autorisant une installation de téléphonie mobile sur son territoire; que le placement de "nouvelles antennes" et le déplacement de quelques mètres du pylône renforcent

d'autant plus l'intérêt de la commune à agir; que l'exception d'irrecevabilité doit être rejetée;

Considérant que la partie requérante soulève un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles D.62 et suivants et R.53 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, de l'article 5, § 3, d), de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, des articles 27 et 127, § 2, du CWATUPE, des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'effet utile de la procédure de consultation, du principe de bonne administration et de légitime confiance, ainsi que de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste et de l'excès de pouvoir; qu'elle soutient, notamment, que l'acte attaqué n'est pas motivé de façon adéquate en ce que sa motivation ne fait pas apparaître les raisons pour lesquelles le fonctionnaire délégué a estimé pouvoir s'écarter de l'avis défavorable émis, le 4 juin 2012, par le collège communal de la commune d'Orp-Jauche; qu'elle estime que la plupart des motifs que comporte la décision litigieuse sont stéréotypés et que la seule appréciation concrète portée ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur est passé outre à cet avis défavorable qui faisait pourtant état de nuisances esthétiques, sonores et sanitaires; qu'elle souligne que, dans son avis défavorable, elle s'inquiétait en particulier des installations qui seraient "rajoutées" par rapport à la situation actuelle et des nuisances sonores résultant du fonctionnement des baies techniques; que, surtout, elle y contestait la compatibilité du projet litigieux avec la zone d'habitat à caractère rural dans laquelle le projet est voué à s'implanter;

Considérant que, sur ce point, la partie adverse fait valoir que l'impact esthétique du projet litigieux est faible étant donné qu'il s'agit simplement de remplacer un pylône qui existe déjà, comme l'indique expressément l'auteur de l'acte attaqué; qu'elle soutient que l'acte attaqué permet de comprendre pourquoi la partie adverse s'est écartée de l'avis du collège communal; qu'elle relève que la question des nuisances sonores était "peu développé[e]" dans l'avis du collège communal; qu'elle observe, en outre, qu'aucune réclamation n'a été déposée au cours de l'enquête publique et que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement indique que le niveau sonore émis par l'installation se situe entre 15 et 20 décibels; qu'en ce qui concerne la multiplication des faisceaux hertziens, elle constate que l'acte attaqué se réfère aux rapports de l'Institut scientifique de service public (ISSeP) concluant que les trois faisceaux hertziens respectent la norme d'immission;

Considérant qu'à titre préalable, la partie intervenante fait valoir que, d'une part, la directive 2011/92/UE a été transposée en droit interne de sorte qu'il n'est pas possible d'en invoquer directement la violation et que, d'autre part, la partie requérante n'indique pas en quoi l'article 127, § 2, du CWATUPE aurait été violé; que, sur la première branche du premier moyen, elle développe ensuite des arguments similaires à ceux de la partie adverse; qu'elle insiste en particulier sur les résultats d'une étude menée par l'ISSeP dont il ressort, à son estime, que les rayonnements générés par les faisceaux hertziens sont extrêmement faibles, et qu'ils passeront loin au-dessus des lieux de séjour; qu'elle conclut en affirmant que le fonctionnaire délégué a apporté une réponse claire et suffisante à l'avis de la commune d'Orp-Jauche;

Considérant que l'administration active ne doit, en règle, pas répondre à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure qui a conduit à l'adoption d'un permis d'urbanisme; qu'il suffit que la décision indique clairement les motifs liés au bon aménagement des lieux sur lesquels elle se fonde et que la lecture de l'acte attaqué permettent de comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi ces réclamations et avis n'ont pas été retenus; que, toutefois, lorsqu'au cours de l'enquête publique, des observations précises ont été formulées, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé dès lors qu'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations;

Considérant, en outre, que l'obligation de motivation varie selon la qualité et la nature de la motivation des avis exprimés;

Considérant qu'en l'espèce, l'avis défavorable du collège communal d'Orp-Jauche est rédigé, notamment, de la manière suivante :

" Vu que le site est implanté à proximité d'habitations anciennes;

Considérant que l'infrastructure projetée est acceptable en zone d'habitat à caractère rural pour autant qu'elle ne mette pas en péril la destination principale de la zone et qu'elle soit compatible avec le voisinage (article 27 du CWATUPE);

Considérant que le projet vise le remplacement du pylône existant (36.00 m) par un nouveau pylône renforcé;

Considérant que le projet prévoit également l'installation de nouvelles antennes et de nouveaux faisceaux sur le pylône à ériger qui n'existaient pas sur le pylône d'origine;

Vu les désagréments induits par ce projet :

- pylône inesthétique, d'une hauteur non négligeable, sur lequel seront rajoutées des installations le rendant d'autant plus visible,

- nuisances sonores dues aux baies techniques,
- multiplication des faisceaux hertziens;

Considérant qu'au vu des désagréments précités, il est difficile d'admettre que cette activité soit compatible avec le voisinage et avec la zone (zone d'habitat à caractère rural potentiellement développable) dans laquelle il est installé;

Considérant que le choix d'un nouvel emplacement à l'écart de toute construction est préférable au développement de l'installation existante à cet endroit;

Considérant que le Collège Communal invoque le principe de précaution pour émettre ses plus nettes réserves à propos du développement du site et des actes et travaux envisagés en vue d'assurer sa pérennité";

Considérant, en ce qui concerne les nuisances sonores, que l'acte attaqué se réfère à la notice d'évaluation des incidences; qu'au terme de cette notice, le projet litigieux est susceptible de provoquer des nuisances sonores "limitées" pour le voisinage, à savoir un "niveau sonore minime (15 à 20 dB) dû à des baies techniques" et ce, de façon "permanente"; qu'au vu de ces informations et du caractère limité des incidences sonores du projet, la critique de la partie requérante n'est pas suffisamment étayée, d'autant plus que cette dernière ne conteste pas le contenu de ladite notice à cet égard;

Considérant qu'en revanche, les observations que la partie requérante a consacrées dans son avis à l'intégration du projet litigieux dans son environnement appelaient de la part de l'auteur de la décision litigieuse une réponse plus développée qu'une simple affirmation indiquant que "l'impact visuel est mineur du fait que le pylône existant est remplacé par un autre pylône de même hauteur"; qu'en effet, l'autorité communale, qui a parfaitement perçu qu'il s'agissait d'un remplacement de pylône, est d'avis que ce type d'installation demeure inesthétique et encourage la recherche d'un nouvel emplacement tandis que l'auteur de l'acte attaqué ne prend nullement en considération la possibilité d'améliorer la situation existante et se contente de formules stéréotypées;

Considérant, à propos des nuisances sanitaires, que la partie requérante s'inquiète de la multiplication des faisceaux à proximité des habitations; qu'il ressort des plans joints à la demande de permis et de la comparaison entre les équipements existants et les équipements en projet que trois antennes "dualband" EGSM/UMTS 900, trois antennes UMTS 2100 et deux antennes utilisées pour établir des liaisons de type "faisceaux hertziens" ont été ajoutées à trois antennes PROXIMUS (GSM) et une antenne destinée aux faisceaux hertziens existant déjà sur l'ancien pylône; que, d'une part, les deux rapports de l'ISSeP auxquels il est fait référence dans l'acte attaqué ne permettent pas d'apporter une réponse aux inquiétudes formulées quant au cumul des ondes générées par l'ensemble des installations à implanter sur le nouveau pylône; que, d'autre part, ces deux rapports ne couvrent pas l'ensemble des

installations, en particulier les antennes appartenant au propriétaire de l'ancien pylône, lesquelles vont pourtant émettre à partir du nouveau pylône implanté ailleurs; que l'auteur de la décision attaquée ne fait pas non plus écho au souhait manifesté par l'autorité communale d'opter pour "un nouvel emplacement à l'écart de toute construction" (plutôt que de développer "l'installation existante à cet endroit"), celle-ci exposant que, compte tenu des désagréments induits par le projet, "il est difficile d'admettre que cette activité soit compatible avec le voisinage et avec la zone (zone d'habitat à caractère rural potentiellement développable)"; que les motifs de l'acte attaqué sont stéréotypés sur ce point;

Considérant que, par conséquent, les motifs du permis délivré ne permettent pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité est passée outre aux observations concrètes et pertinentes formulées par l'autorité communale quant aux nuisances esthétiques et sanitaires générées par le projet litigieux et quant à sa compatibilité subséquente avec son environnement proche et l'absence de mise en péril de la destination de la zone d'habitat potentiellement développable; que la première branche du moyen est fondée;

Considérant qu'il ressort des débats succincts que le Conseil d'Etat peut partager les conclusions du rapport et trancher définitivement l'affaire;

Considérant qu'en raison de son annulation, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par la S.A. KPN GROUP BELGIUM est accueillie.

Article 2.

Est annulée la décision du fonctionnaire délégué de la Région wallonne du 9 juillet 2012 délivrant à la S.A. KPN GROUP BELGIUM un permis d'urbanisme ayant pour objet "la modification d'une station Proximus existante : remplacement du pylône existant par un pylône renforcé" sur un bien situé rue de la tombale, 1 à Orp-Jauche et cadastré 2ème division, section A, n° 346b.

Article 3.

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

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 175 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le vingt-quatre octobre deux mille treize par :

Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
Mme	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS. S. GUFFENS.