

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 225.254 du 24 octobre 2013

A. 200.501/XIII-5911

En cause :

1. **FRANCOIS** Lucette,
 2. **DUPIRE** Odon,
- ayant tous deux élu domicile chez
Me Dominique LAGASSE, avocat,
chaussée de La Hulpe 187
1170 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

Partie intervenante :

la Société anonyme
KPN GROUP BELGIUM,
ayant élu domicile chez
Me Günter L'HEUREUX, avocat,
rue de la Loi 26/7
1040 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 juin 2011 par Lucette FRANCOIS et Odon DUPIRE qui demandent l'annulation de l'arrêté du fonctionnaire délégué de la Région wallonne du 29 mars 2011 octroyant un permis d'urbanisme à la société anonyme (S.A.) BASE pour l'installation d'une station-relais de radiocommunication mobile sur un bien sis à Mons, rue de la Chaussée, n° 70-72;

Vu la requête introduite le 2 août 2011 par laquelle la S.A. KPN GROUP BELGIUM demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 10 août 2011 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

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 les derniers mémoires des parties requérantes et intervenante ainsi que la lettre valant demande de poursuite de la procédure de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 5 juillet 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 septembre 2013 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me S. PERIN, loco Me D. LAGASSE, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me Y. TOURNAY, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me R. MEEUS, loco Me G. L'HEUREUX, 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 faits utiles à l'examen du recours peuvent être exposés comme suit :

1. Par un courrier dont il a été accusé réception le 22 mai 2006, la S.A. BASE introduit une première demande de permis d'urbanisme ayant pour objet l'implantation d'une station de télécommunication pour les réseaux BASE (6 antennes et 3 faisceaux hertziens) et MOBISTAR (4 antennes), rue de la Chaussée 70-72 à Mons.

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

2. Le 24 avril 2007, le Ministre de l'Aménagement du territoire de la Région wallonne délivre l'autorisation sollicitée.

3. Par un arrêt n° 201.930 du 16 mars 2010, en cause HUYS et KUPKA, le Conseil d'Etat annule ce permis en raison de ce qu'il est motivé, en ce qui concerne l'appréciation de l'admissibilité du rayonnement électromagnétique, par référence aux normes établies par un arrêté royal du 10 août 2005 qui a été annulé.

4. Par un courrier du 28 avril 2010, la S.A. KPN GROUP BELGIUM introduit une deuxième demande de permis d'urbanisme portant sur le même bien et ayant également pour objet principal l'implantation de 6 antennes et 3 faisceaux hertziens pour la société KPN GROUP BELGIUM ainsi que 4 antennes au profit de la société MOBISTAR.

5. Du 16 au 30 juin 2010, le projet est soumis à enquête publique, laquelle suscite notamment le dépôt d'une réclamation émanant des parties requérantes.

6. Par une lettre du 30 juin 2010, la S.A. KPN GROUP BELGIUM renonce expressément à sa deuxième demande de permis.

7. Le 18 novembre 2010, la S.A. KPN GROUP BELGIUM introduit une troisième demande de permis d'urbanisme portant sur le même bien et ayant à nouveau pour objet principal l'implantation de 6 antennes et 3 faisceaux hertziens pour la société KPN GROUP BELGIUM et 4 antennes au profit de la société MOBISTAR.

Le dossier de demande contient deux avis émis par l'Institut scientifique de service public (ISSeP). Le premier, n° 1929/2010 du 27 avril 2010, examine les antennes de l'opérateur KPN GROUP BELGIUM (anciennement appelé BASE), tandis que le second, n° 5695/2010 du 5 novembre 2010, analyse le rayonnement des antennes MOBISTAR.

8. Du 13 au 27 décembre 2010, le projet est soumis à enquête publique, laquelle suscite notamment le dépôt d'une réclamation émanant des parties requérantes.

9. Le 19 janvier 2011, le Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement octroie un permis d'urbanisme en donnant suite à la première demande d'autorisation urbanistique, soit celle introduite en 2006. Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire A.199.909/XIII-5868. L'arrêt n° 225.253 du 24 octobre 2013 annule ce permis au motif que les circonstances de la cause démontrent que l'intervenante a expressément renoncé à cette première demande.

10. Le 21 janvier 2011, le collège communal de la ville de Mons donne un avis défavorable sur la troisième demande de permis.

11. Le 29 mars 2011, le fonctionnaire délégué, statuant sur la troisième demande d'autorisation, délivre un permis d'urbanisme relatif à la même station-relais. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, et du principe de précaution, de la violation des articles 4 et 127, § 3, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), de l'article D.69 du Code de l'environnement, 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, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration et de cohérence administrative, du principe *patere legem quam ipse fecisti*, ainsi que de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et du défaut d'examen sérieux du dossier; que, dans une seconde branche, elles soutiennent notamment, que les rapports de l'ISSeP sur lesquels l'auteur de l'acte entrepris s'est fondé pour rejeter les craintes des riverains et du collège communal sont "trop imprécis, incomplets, contradictoires voire erronés"; qu'elles soulignent ainsi que l'ISSeP n'a pas examiné l'impact des ondes générées par les trois faisceaux hertziens de KPN GROUP BELGIUM; que, selon elles, les mesures sur lesquelles le rapport de l'ISSeP s'est fondé pour donner son avis sont incorrectes, telles la distance de certaines habitations par rapport à la station relais, la hauteur des antennes (24,15 m dans la demande de permis et 21 m dans l'avis de l'ISSeP); qu'elles prétendent que cette imprécision de l'ISSeP fausse les calculs des courbes d'impact pour ces antennes qui ne peuvent plus servir de fondement ni à l'acte attaqué pour considérer que "les antennes des opérateurs ne sont pas susceptibles d'avoir une influence négative sur la santé des riverains" ni à la conclusion du rapport de l'ISSeP; qu'elles regrettent, en outre, qu'aucune mesure du niveau d'immission global n'ait été effectuée alors que la problématique du cumul de l'ensemble des antennes avait été soulevée au cours de l'enquête publique; qu'elles reprochent également au rapport de l'ISSeP d'avoir divisé artificiellement les antennes du site;

Considérant que la partie adverse répond globalement aux trois branches du moyen; qu'elle se réfère aux motifs de l'acte entrepris; qu'elle rappelle que l'ISSeP a rédigé deux nouveaux rapports après l'arrêt d'annulation n° 201.930 du 16 mars 2010 sur lesquels l'autorité administrative s'est fondée pour considérer que les antennes en projet n'auront pas d'impacts négatifs sur la santé des riverains;

Considérant que la partie intervenante estime que depuis l'entrée en vigueur 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, et en particulier le fait que l'exploitation de stations de téléphonie mobile est désormais soumise à déclaration environnementale, il n'existe plus d'obligation, pour les autorités appelées à se prononcer sur une demande de permis d'urbanisme pour la construction de pareilles installations, de prendre en considération les inconvénients liés à leur utilisation ou à leur exploitation; qu'elle en déduit que la motivation de l'acte attaqué relative aux risques pour la santé des antennes en projet est surabondant; qu'elle fait valoir tout d'abord que les requérants, s'ils critiquent le contenu des rapports ISSeP et le décret du 3 avril 2009, ne soulèvent aucun grief à l'encontre de la motivation de l'acte attaqué de telle sorte que la deuxième branche du moyen est irrecevable; qu'à titre subsidiaire, ensuite, elle soutient que les faisceaux hertziens projetés ne tombent pas sous le champ d'application du décret du 3 avril 2009 étant donné que leur puissance est inférieure au seuil fixé par ce décret pour enclencher le jeu de ses dispositions; que, selon elle, enfin, la majeure partie des griefs dont font état les parties requérantes, en ce compris la problématique du cumul des émissions, se limite en réalité à une critique d'opportunité à l'égard du décret du 3 avril 2009, sans pour autant remettre en cause sa constitutionnalité;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie intervenante précise, en ce qui concerne les faisceaux hertziens, que le législateur a jugé dans le cadre de la politique environnementale que leur exploitation ne devait pas être soumise à une déclaration ou à un permis d'environnement; qu'elle affirme que dans le cadre de l'examen d'une demande d'urbanisme, l'autorité délivrante ne doit avoir égard qu'à des critères d'ordre urbanistique et que les objections et remarques "environnementales" émises dans le cadre de l'instruction du dossier ne doivent pas être prises en considération; qu'elle conteste que l'utilisation du terme "antenne" désignant uniquement les antennes à l'exclusion des faisceaux hertziens puisse induire en erreur le lecteur de l'acte attaqué;

Considérant que l'article 124 du CWATUPE dispose que les demandes de permis d'urbanisme sont soumises à évaluation des incidences sur l'environnement conformément à la partie V du Livre I^{er} du Code de l'environnement; qu'il en résulte, ainsi que de l'article 1^{er} du même code, que l'autorité amenée à statuer sur une demande de permis d'urbanisme doit appréhender non seulement les effets urbanistiques d'un projet mais aussi les effets dus à son exploitation et ses conséquences sur l'environnement, même s'il ne lui appartient pas de régler elle-même l'exercice proprement dit de l'exploitation; que cet examen, lequel doit être concret, doit ressortir de la motivation de l'acte attaqué;

Considérant, dès lors, que même si la conformité d'un projet à l'alinéa 1^{er} de l'article 4 du décret du 3 avril 2009 devait être établie, il n'en demeure pas moins que l'autorité qui délivre un permis d'urbanisme reste tenue d'apprécier les risques liés à l'exploitation de l'antenne au lieu où elle sera implantée et qu'un examen concret de l'influence des ondes électromagnétiques sur la santé s'impose à elle, compte tenu notamment des objections soulevées lors de l'enquête publique;

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; 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 que tant les réclamations déposées au cours de l'enquête publique que l'avis défavorable émis par le collège communal de la ville de Mons, le 21 janvier 2011, s'interrogeaient sur le risque pour la santé de la population que comportait l'implantation des faisceaux hertziens prévus dans le projet litigieux; que ni l'objet de la demande tel que redéfini par l'acte attaqué ni la motivation de l'acte attaqué ne mentionnent lesdits faisceaux hertziens qui sont pourtant expressément visés par le dossier de la demande de permis au même titre que les antennes GSM/UMTS; que l'acte attaqué ne refuse pas expressément la demande en ce qu'elle concerne les faisceaux hertziens mais semble les assimiler à des antennes;

Considérant qu'à propos de l'admissibilité des rayonnements électromagnétiques, l'acte attaqué comporte la motivation suivante :

- " 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'en égard à cet objectif, il s'indique d'envisager les lieux de séjour :
- 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, des trottoirs, parkings, garages, parcs, jardins, balcons, terrasses;
- 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'ainsi que le mentionne l'article 2, alinéa 2 de l'arrêté précité, la norme d'exposition qui y est visée constitue un maximum; qu'il appartient donc à

l'autorité compétente en matière d'urbanisme d'apprécier si cette norme est, dans le cas d'espèce et pour des motifs particuliers, trop importante pour la prise en compte des critères et des objectifs énumérés à l'article 1^{er} du Code; qu'il en va d'autant plus ainsi que la norme qui a été recommandée par le Conseil supérieur d'hygiène dans ses avis des 10 octobre 2000 et 22 mars 2005 est elle-même inférieure à celle figurant dans l'arrêté précité;

Considérant qu'en l'espèce le rapport de l'ISSeP établit que la puissance d'émission par antenne «génèrent [sic] un SAR inférieur à la limite d'immission autorisée»

Qu'en conséquence, s'agissant de la problématique des effets du projet sur la santé, le permis peut être accordé eu égard aux considérations qui précèdent";

Considérant qu'en guise de réponse aux inquiétudes légitimes formulées au cours de l'instruction du permis, la décision entreprise ne mentionne nulle part que, eu égard à leurs caractéristiques et à leurs emplacements, les ondes générées par les faisceaux hertziens ne comportent aucun danger pour la santé humaine et ne sont pas comparables à l'installation d'antennes de téléphonie mobile; que l'absence de toutes indications, théorique et concrète, sur les effets des faisceaux hertziens ne permet pas à l'acte entrepris de satisfaire aux exigences de motivation formelle;

Considérant, ensuite, que les réclamants ainsi que la ville de Mons avaient clairement et précisément soulevé la question du cumul des rayonnements;

Considérant, pour rappel, 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, est rédigée 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 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";

qu'il résulte de cette disposition que la limite d'immission est fixée par antenne et non de manière cumulée; qu'il ressort des travaux préparatoires du décret du 3 avril 2009 que le législateur estime qu'il est impossible de répondre précisément à

la "question légitime [...] de savoir à combien pourrait s'élever l'immission totale lorsqu'il y a recouvrement des immissions de plusieurs antennes dont aucune ne produit jamais plus de 3 V/m", en raison de la variabilité des immissions dans l'espace et dans le temps :

" [...]

Il convient tout d'abord de rappeler que l'immission due à une antenne présente de grandes variations dans l'espace en raison des nombreux phénomènes qui affectent la propagation des ondes électromagnétiques.

Lorsqu'un site comporte plusieurs antennes (appartenant à un seul ou plusieurs exploitants), on observe que les immissions maximales de chacune d'elles ne se produisent généralement pas au même endroit. En effet, des antennes installées sur un même site (ou sur des sites voisins) ne sont jamais exactement orientées dans une même direction (azimut et élévation varient) et leurs diagrammes de rayonnement sont différents.

[...]

En ce qui concerne les antennes des réseaux de téléphonie mobile, la puissance rayonnée dépend du nombre de communications en cours dans la cellule ainsi que des conditions de propagation entre cette antenne et le récepteur.

Pour que la puissance émise par une antenne soit maximale, il faut réunir deux conditions :

1. tous les canaux de communication ou de transmission doivent être utilisés (antenne «saturée»);
2. toutes les communications ou transmissions ont lieu avec des récepteurs situés dans des conditions de propagation telles que la puissance maximale soit nécessaire.

La puissance émise par une antenne est d'autant plus élevée que le récepteur est éloigné et que le signal doit franchir plusieurs obstacles (collines, murs, ...) pour l'atteindre. Ce mécanisme de réglage automatique de la puissance porte le nom de «power control» et agit dans les deux sens de transmission (antenne vers récepteur et récepteur vers antenne)" (Doc. Parl. wall., session 2008-2009, n° 941-1, commentaire des articles, article 4, p. 4);

que, toutefois, les travaux préparatoires concluent, d'une part, que "la fixation d'une limite d'immission de 3 V/m par antenne permet de garantir que la moyenne de l'immission cumulée, par exemple sur une durée de 24 heures, ne dépasse guère quelques V/m, même dans les lieux de séjour exposés à plusieurs antennes" et, d'autre part, que "l'immission cumulée reste très faible au regard des limites préconisées par la Commission internationale sur la radioprotection non ionisante (ICNIRP), qui sont appuyées par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS)" et que "ces limites ont été adoptées dans la majorité des normes nationales (Allemagne, Autriche, France, Espagne, Portugal, Pays-Bas, Grande-Bretagne, Suède, USA, Japon, Canada, ...) ainsi que dans la recommandation du Conseil de l'Union européenne (1999)" (ibid);

Considérant, certes, que l'article 4, alinéa 6, du décret du 3 avril 2009 dispose que "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"; que, selon le commentaire des articles dans les travaux préparatoires, la disposition a pour but "d'éviter la répartition de la puissance d'une antenne de téléphonie mobile d'un opérateur donné dépassant la limite d'immission de 3 V/m sur plusieurs antennes de ce même opérateur" (ibid., p. 5); que sont ainsi visées les antennes appartenant à un même opérateur qui rayonnent dans une même zone géographique, soit, qui ont les mêmes azimuts;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort de la motivation de l'acte attaqué quant au cumul des rayonnements que celle-ci ne répond en rien aux réclamations soulevées à cet égard au cours de l'enquête publique; qu'au demeurant, elle est aussi inadéquate, en ce qu'il y fait référence à "l'article 2, alinéa 2 de l'arrêté" royal du 10 août 2005, annulé par l'arrêt n° 193.456, du 20 mai 2009, qui prévoit une norme maximale d'émission en termes de SAR, qui n'est pas celle retenue par le décret du 3 avril 2009;

Considérant que la deuxième branche du moyen est fondée,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du fonctionnaire délégué de la Région wallonne du 29 mars 2011 octroyant un permis d'urbanisme à la S.A. BASE pour l'installation d'une station-relais de radiocommunication mobile sur un bien sis à Mons, rue de la Chaussée, n^{os} 70-72;

Article 2.

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 vingt-quatre octobre deux mille treize par :

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

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.