

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 225.328 du 4 novembre 2013

A. 198.904/XIII-5783

En cause : **de BROUCHOVEN de BERGEYCK** Arlette,
ayant élu domicile chez
Mes Geoffroy de FOESTRAETS et
Yohann RIMOKH, avocats,
avenue Louise 222
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Bénédicte HENDRICKX, avocats,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société anonyme
KPN GROUP BELGIUM,
ayant élu domicile chez
Mes Piet EVERAERT et
Günther L'HEUREUX, avocats,
Leuvensesteenweg 369
1932 Sint-Stevens-Woluwe.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 janvier 2011 par Arlette de BROUCHOVEN de BERGEYCK qui demande l'annulation de la décision du 14 octobre 2010 du fonctionnaire délégué de la Région wallonne, octroyant à la société anonyme (S.A.) KPN GROUP BELGIUM un permis d'urbanisme relatif à la modification d'une station-relais de télécommunication mobile sur un bien sis à La Hulpe, avenue Reine Astrid, et cadastré section D, domaine de l'Etat, parcelle non cadastrée;

Vu la requête introduite le 15 mars 2011 par laquelle la S.A. KPN GROUP BELGIUM demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 18 mars 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, la lettre valant dernier mémoire de la partie adverse et les derniers mémoires des parties requérantes et intervenantes;

Vu l'ordonnance du 25 juillet 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 10 octobre 2013 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Mes G. de FOESTRAETS et Y. RIMOKH, avocats, comparaisant pour la partie requérante, Me B. HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et Me R. MEEUS, loco Mes P. EVERAERT et G. L'HEUREUX, avocat, comparaisant 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. Par un courrier du 12 avril 2010, la S.A. KPN GROUP BELGIUM introduit une demande de permis d'urbanisme ayant principalement pour objet l'ajout de deux faisceaux hertziens et d'amplificateurs de type DDTMA sur le poteau d'éclairage public n° 3079 situé avenue Reine Astrid à La Hulpe, et cadastré section D, domaine de l'Etat.

A cette demande sont notamment joints une notice des incidences sur l'environnement ainsi qu'un avis émis par l'Institut scientifique de service public (ISSeP).

Actuellement, le poteau d'éclairage en question supporte trois antennes KPN de type panneau directionnel, conformément à un permis d'urbanisme octroyé par un arrêté ministériel du 13 septembre 2006. Le Conseil d'Etat a rejeté la requête en annulation formée à son encontre par un arrêt n° 213.940 du 16 juin 2011.

Au plan de secteur, le bien concerné par le projet litigieux figure en zone d'habitat.

2. Par un courrier du 8 juin 2010, le fonctionnaire délégué accuse la réception du dossier afférent à cette demande et informe la demanderesse de permis que son dossier est complet.

3. Du 13 août au 3 septembre 2010, le projet est soumis à enquête publique, laquelle suscite le dépôt d'une pétition comportant 56 signatures et de 6 réclamations, dont l'une émane de la partie requérante.

4. En sa séance du 9 septembre 2010, le collège communal de La Hulpe donne un avis défavorable, en se référant notamment à des avis défavorables antérieurs.

5. Par une décision du 14 octobre 2010, le fonctionnaire délégué délivre le permis sollicité, lequel constitue l'acte attaqué. Ses principaux motifs sont les suivants :

" [...]

Considérant que la demande porte sur l'ajout de deux faisceaux hertziens, l'installation d'un luminaire, et l'ajout d'amplificateurs et d'une armoire technique pour la société BASE;

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 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 le principe de concentration des installations à proximité des réseaux publics existants;

Considérant qu'en vertu de l'article 1^{er} du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et des articles D.49 et suivants du Livre I^{er} 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 qu'aux termes de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 15 janvier 2009[9] (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 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 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 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 :

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 le rapport n° 1517/2010 de l'ISSEP du 6 avril 2010; 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;

Considérant qu'en ce qui concerne les craintes des riverains et du collège communal, il ressort des études de l'ISSEP que celles-ci ne sont pas fondées et que les antennes de téléphonie mobile ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence négative sur la santé des riverains;

Vu les règles d'utilisation partagée des sites d'antennes (+ principe de regroupement), désormais fixés par les articles 25 à 27 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (Moniteur Belge du 20 juin 2005, 2^{ème} 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 I^{er} 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 la partie intervenante conteste l'intérêt au recours de la partie requérante étant donné que, d'une part, celle-ci n'établit pas qu'elle habite à proximité du projet litigieux, que, d'autre part, elle n'a pas contesté le permis d'urbanisme initial délivré le 13 septembre 2006 et que, enfin, sa qualité de propriétaire de parcelles avoisinantes est insuffisante à justifier en l'espèce l'intérêt requis compte tenu de la nature des équipements projetés, lesquels ou bien, s'agissant des amplificateurs, n'émettent pas de radiations ou bien, s'agissant des faisceaux hertziens, en émettraient à une hauteur telle qu'elles n'engendreraient aucun préjudice pour quiconque;

Considérant que la requérante est propriétaire des parcelles situées à proximité du projet litigieux - qualité non remise en cause -; que cette qualité suffit à établir son intérêt au recours; que ni la nature des équipements projetés ni le fait qu'elle n'ait pas entrepris le premier permis d'urbanisme ne lui font perdre cet intérêt; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation du principe de précaution consacré par l'article 191, point 2, du Traité de l'Union européenne, de l'article 23 de la Constitution, des articles D.3, 1^o, et D.64 du Code de l'environnement, de l'article 1^{er} du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), des articles 4, 6 et 7 du décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets et nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non-ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires, du titre V de la circulaire du 9 janvier 2009 relative à l'installation ou à la modification des stations-relais de téléphonie mobile, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'absence de motivation adéquate, de l'incohérence ou de la contradiction dans les motifs, du principe de bonne administration (principe

de préparation avec soin des décisions administratives) et de l'erreur de fait ou de droit, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle soutient que le rapport du 6 avril 2010 rédigé par l'ISSeP "se contente de décrire l'effet ondulatoire des trois antennes déjà présentes sur le site, sans ajouter un seul mot concernant les effets électromagnétiques des deux nouvelles antennes paraboliques (faisceaux hertziens) qui font l'objet de la modification du site ainsi que de ceux des «amplificateurs» qui ont manifestement pour but et en tout cas pour effet d'augmenter ce rayonnement" de telle sorte que l'acte attaqué ne répond pas aux objections formulées tant par les auteurs des réclamations que par le collège communal; qu'elle estime que le dossier de demande ne contient aucune information ni quant aux émissions générées par les faisceaux hertziens et par les amplificateurs ni quant à l'effet cumulatif de celles-ci avec les ondes électromagnétiques dégagées par les antennes déjà en place; qu'ainsi, selon elle, l'auteur de l'acte attaqué ne répond pas aux réclamations introduites au cours de l'enquête publique, ni, d'ailleurs, à l'avis défavorable émis par le collège communal, quant à l'atteinte portée par le projet litigieux au principe de précaution;

Considérant que la partie adverse se réfère aux motifs de la décision litigieuse et en déduit que le fonctionnaire délégué a fait une juste application du principe de précaution et a tenu compte du fait qu'il ne s'agit que de l'ajout de deux faisceaux hertziens et d'amplificateurs; qu'elle fait valoir en outre que l'organe scientifiquement compétent en la matière a émis un avis favorable et qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause ses constatations;

Considérant qu'en réplique, la partie requérante divise formellement son moyen en cinq branches, respectivement prises de la méconnaissance du principe de précaution, du manque d'informations sur les valeurs d'émission des faisceaux hertziens, de l'absence de réponse du fonctionnaire délégué aux objections formulées, du caractère lacunaire du rapport de l'ISSeP quant à l'objet de la demande et du caractère lacunaire du rapport de l'ISSeP quant aux antennes déjà installées; qu'elle soutient en outre que l'auteur de l'acte entrepris a commis une erreur manifeste d'appréciation en s'étant abstenu de prendre en compte les avis défavorables émis par le collège communal;

Considérant que la partie intervenante soutient que ni les amplificateurs ni les faisceaux hertziens projetés ne tombent dans le champ d'application 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 étant donné que, s'agissant des premiers, ils n'émettent pas de radiations et que, pour les seconds, leur puissance est inférieure au seuil fixé par ce décret pour enclencher le jeu de ses dispositions; qu'il s'ensuit, à son estime, que le rapport de l'ISSeP ne devait pas prendre en compte ces éléments et que, c'est en

application de la circulaire du 9 janvier 2009 qu'il a été tenu compte des antennes déjà en service; qu'ainsi, selon la partie intervenante, "sur base de ces éléments, la partie adverse a pu juger qu'une évaluation in concreto des risques liés aux faisceaux hertziens et amplificateurs n'était pas nécessaire, même si des objections à cet égard ont été formulées lors de l'enquête publique et dans l'avis défavorable de la commune de La Hulpe";

Considérant que la motivation d'une décision accordant un permis d'urbanisme doit révéler l'appréciation concrète que l'autorité a portée sur la compatibilité du projet avec la nécessité de protéger et d'améliorer la qualité du cadre de vie et des conditions de vie de la population, pour lui assurer un environnement sain;

Considérant, en l'espèce, que tant les réclamations déposées au cours de l'enquête publique que les avis négatifs émis par le collège communal de la Hulpe s'interrogeaient sur le risque que comportait le projet litigieux pour la santé de la population;

Considérant que, sur cet aspect, la motivation concrète de l'acte attaqué se résume à ce qui suit :

" [...]

Considérant le rapport n° 1517/2010 de l'ISSeP du 6 avril 2010; 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;

Considérant qu'en ce qui concerne les craintes des riverains et du collège communal, il ressort des études de l'ISSeP que celles-ci ne sont pas fondées et que les antennes de téléphonie mobile ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence négative sur la santé des riverains;

[...]";

Considérant que, en guise de réponse aux inquiétudes formulées au cours de l'instruction du permis, la décision du fonctionnaire délégué ne mentionne nulle part que, eu égard à leurs caractéristiques et à leurs emplacements, les ondes générées par les faisceaux hertziens et l'installation d'amplificateurs ne comportent aucun danger pour la santé humaine et ne sont pas comparables à l'installation d'antennes de téléphonie mobile; qu'au contraire, l'auteur de l'acte attaqué sème la confusion en estimant "que les antennes de téléphonie mobile ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence négative sur la santé des riverains" puisqu'il laisse entendre que les équipements faisant l'objet de la demande de permis sont assimilables à des antennes; que cette confusion est d'autant plus dommageable

qu'elle est renforcée par le fait que l'avis de l'ISSeP examine les émissions des antennes déjà en service et non les équipements qui font l'objet de la demande de permis;

Considérant que l'obligation de motivation formelle des actes administratifs impliquait qu'il soit donné, dans le corps de la décision litigieuse elle-même, quelques brefs éclaircissements sur cette problématique dès le moment où celle-ci constituait une inquiétude majeure dans le chef des personnes consultées au cours de l'instruction de la demande de permis; que l'absence de toute indication, théorique et concrète, sur les effets des faisceaux hertziens et des amplificateurs ne permet pas à l'acte attaqué de satisfaire aux exigences de motivation formelle; que le premier moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du fonctionnaire délégué de la Région wallonne du 14 octobre 2010, octroyant à la S.A. KPN GROUP BELGIUM un permis d'urbanisme relatif à la modification d'une station-relais de télécommunication mobile sur un bien sis à La Hulpe, avenue Reine Astrid, et cadastré section D, domaine de l'Etat, parcelle non cadastrée.

Article 2.

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 XIII^e chambre, le quatre novembre deux mille treize par :

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

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.