

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 227.548 du 26 mai 2014

A. 211.527/XIII-6886

En cause : **la Société anonyme de droit public
BELGACOM,**
ayant élu domicile chez
Mes Herman DE BAUW et
Charles-Henri de LA VALLEE POUSSIN, avocats,
avenue Louise 99
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

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

Vu la requête unique introduite le 31 janvier 2014 par la société anonyme de droit public (S.A.D.P.) BELGACOM qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution de la décision du Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 29 novembre 2013 qui refuse d'octroyer un permis d'urbanisme pour l'implantation d'une station de mobilophonie, comprenant 3 antennes, et des équipements techniques de plusieurs antennes sur un château d'eau situé rue de l'Invasion, 108 à Ottignies-Louvain-la-Neuve;

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 8 avril 2014 convoquant les parties à comparaître à l'audience publique du 14 mai 2014 à 10 heures;

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

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

Entendu, en leurs observations, Me Charles-Henri de LA VALLEE POUSSIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DONNAY, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. Le 24 mars 2006, l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (I.B.P.T.) accuse réception d'un dossier technique d'antennes introduit par la S.A.D.P. BELGACOM ayant pour objet l'implantation de plusieurs antennes sur un château d'eau situé rue de l'Invasion, 108 à Ottignies-Louvain-la-Neuve.

2. Par un courrier du 10 avril 2006, la S.A.D.P. BELGACOM introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet l'implantation d'une station de mobilophonie, comprenant 3 antennes et des équipements techniques, sur l'immeuble identifié ci-dessus.

3. Par un courrier du 12 mai 2006, le fonctionnaire délégué informe la demanderesse de permis que son dossier est complet.

4. Le 17 mai 2006, l'Institut scientifique de service public (ISSeP) établit un "rapport d'évaluation des champs électromagnétiques que vont générer les installations de radio-émissions ou communication", lequel conclut comme suit :

" Aucune des antennes faisant l'objet de la demande de permis ne génère un SAR simple supérieur à 0,001 W/kg aux endroits où des personnes pourraient raisonnablement se trouver. Par conséquent, l'attestation de conformité de l'I.B.P.T. n'est pas requise".

5. En sa séance du 6 juillet 2006, le collège des bourgmestre et échevins de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve émet sur le projet un avis défavorable.

6. Par un courrier du 10 août 2006, la S.A.D.P. BELGACOM introduit une demande de modification de son projet initial, laquelle est réceptionnée le 11 août 2006.

7. Du 8 au 23 septembre 2006, le projet est soumis à une enquête publique. Celle-ci suscite le dépôt de 19 réclamations.

8. En sa séance du 10 octobre 2006, la commission consultative communale d'aménagement du territoire (C.C.A.T.) émet sur le projet un avis défavorable.

9. En sa séance du 19 octobre 2006, le collège communal d'Ottignies-Louvain-la-Neuve donne un avis défavorable.

10. Le 18 décembre 2006, le fonctionnaire délégué délivre le permis sollicité.

11. Par un courrier du 18 janvier 2007, la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve forme, contre cette décision, un recours auprès du Gouvernement wallon.

12. La chronologie des faits établie dans le permis du 16 mai 2007, évoqué ci-dessous, fait également état d'une lettre de rappel réceptionnée le 18 avril 2007. Ce document ne figure toutefois pas au dossier administratif de la cause A. 184.449/XIII-4620, évoquée ci-après, ce que le Conseil d'Etat a constaté dans l'arrêt 204.412 du 27 mai 2010 par lequel il statue dans cette même affaire.

13. Par un arrêté du 16 mai 2007, le Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial délivre le permis sollicité.

14. Le 23 mars 2010, l'ISSeP émet un avis qui conclut que 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.

15. L'arrêt n° 204.412 du 27 mai 2010, rendu dans l'affaire A. 184.449/XIII-4620, annule le permis au motif que l'appréciation de l'admissibilité du rayonnement électromagnétique du projet a été examinée au regard d'un arrêté royal annulé.

16. Le 7 février 2011, l'ISSeP rédige un "Rapport de contrôle et de mesure des rayonnements générés par des antennes émettrices" sur la base de l'article 6 du décret du 3 avril 2009 précité. Les conclusions de ce rapport, qui s'appuie donc sur des mesures du rayonnement réel des antennes, sont les suivantes :

" Selon la colonne intitulée «Champ maximum par antenne (...)» des tableaux 4 à 6, aucune antenne ne produit, dans un lieu de séjour et lorsque la puissance maximale est émise, un rayonnement électromagnétique maximum supérieur à 3 V/m.

Précisons que les tableaux 4 et 5 ne mentionnent que les lieux de séjour pour lesquels le risque de dépassement de la limite d'immission est le plus grand. A contrario, les lieux non cités explicitement dans ces tableaux sont ceux pour lesquels tout dépassement peut être exclu sur base des résultats des mesures effectuées sur le site, de leur localisation et du type de construction (parois métalliques, absence de fenêtres,...).

Les mesures de champ indiquent qu'aucune antenne ne produisait, dans un lieu de séjour, un rayonnement électromagnétique maximum supérieur à 3 V/m. En conclusion, à la (aux) date(s) mentionnée(s) dans le tableau 1, les antennes émettrices identifiées aux tableaux 1 et 2 respectent la limite d'immission fixée à l'article 4 du décret".

17. Par un arrêté du 29 novembre 2013, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse de délivrer le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que l'auditeur-rapporteur propose de trancher définitivement l'affaire au terme de débats succincts en application de l'article 93, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif; qu'il conclut que le premier moyen n'est pas fondé et que le second moyen est fondé;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 121 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'excès de pouvoir et du principe du délai raisonnable;

qu'elle soutient que, compte tenu des termes de l'article 121, alinéa 3, du CWATUPE, l'autorité était tenue de statuer sur la demande dont elle était saisie dans un délai de 30 jours à compter de la notification de l'arrêt du Conseil d'Etat annulant le permis initialement délivré; qu'elle écrit "que le 29 novembre 2013, la partie adverse n'était plus compétente pour statuer depuis bien longtemps, et que la décision d'octroi du permis adoptée en première instance par le fonctionnaire

délégué avait été confirmée par l'effet même de l'article 121, alinéa 3, du CWATUPE";

que, à titre subsidiaire, elle fait valoir qu'en adoptant l'acte entrepris plus de 3 ans après l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, son auteur a statué dans un délai déraisonnable et ce d'autant plus que "la partie adverse n'a accompli aucun acte entre le 16 mai 2007 et le 29 novembre 2013";

Considérant que la partie adverse soutient qu'aucune lettre de rappel ne figure au dossier administratif de sorte que le Ministre n'était pas tenu de statuer dans le délai de rigueur de 30 jours et que c'est donc à la demanderesse de permis qu'il revenait de faire diligence pour accélérer la procédure par l'envoi d'une lettre de rappel à l'autorité administrative;

Considérant que l'article 121 du CWATUPE dispose comme suit :

" Dans les 75 jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement notifie sa décision par envoi au demandeur, au collège des bourgmestre et échevins et au fonctionnaire délégué.

A défaut, le demandeur peut, par envoi, adresser un rappel au Gouvernement et en informe simultanément le collège des bourgmestre et échevins et le fonctionnaire délégué.

A défaut de l'envoi de la décision du Gouvernement dans les trente jours à dater de la réception par le Gouvernement de l'envoi contenant le rappel, la décision dont recours est confirmée";

Considérant qu'il est admis que le délai complet dont bénéficie le Gouvernement à la suite de la notification de l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat ne peut être que le délai de 30 jours visé au troisième alinéa de l'article 121 du CWATUPE puisque la partie adverse se retrouve saisie d'un recours et d'une lettre de rappel; qu'en d'autres termes, l'effet rétroactif d'un arrêt d'annulation rétablit la situation existant à la veille de l'acte annulé et non à un stade encore antérieur de la procédure, stade régi par un délai différent quant à sa nature;

Considérant toutefois que, dans l'affaire à l'examen, il n'est pas établi que la demanderesse de permis a effectivement adressé une lettre de rappel à la suite du recours administratif formé, en 2007, par la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve; que l'arrêt n° 204.412, prononcé dans une affaire dans laquelle la S.A.D.P. BELGACOM s'était portée partie intervenante, avait expressément relevé cette incertitude tandis que, dans la requête à l'examen, elle n'apporte nullement la preuve qu'elle avait adressé pareille mise en demeure à l'autorité de recours;

Considérant que, dans ces conditions, il ne peut être reproché à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir considéré qu'il n'était pas saisi d'une lettre de rappel même s'il était effectivement fait mention d'une telle lettre dans le permis annulé; que, dès lors, le délai de rigueur institué à l'article 121, alinéa 3, du CWATUPE n'était pas d'application en l'espèce; que si l'on peut regretter avec la partie requérante que le Ministre ait mis tant de temps pour statuer sur ce recours à la suite de l'annulation du permis, il revenait également à celle-ci de veiller à apporter sa propre collaboration afin de corriger l'incertitude clairement mise en exergue dans l'arrêt du Conseil d'Etat;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la partie requérante prend un second moyen "de la violation du principe de la motivation interne des actes administratifs, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article D.64 du Code wallon de l'environnement, du devoir de minutie et de l'obligation de procéder à un examen particulier et complet de l'espèce, du principe du raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir";

que, dans une première branche, elle soutient que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé dans la mesure où, à son estime, la seule référence à la proximité d'une école par rapport au projet litigieux ne permet pas à l'autorité de refuser de délivrer un permis lorsqu'il est acquis que le seuil édicté par le décret du 3 avril 2009, précité est respecté; qu'elle insiste en particulier sur le fait que l'ISSeP a réalisé une modélisation a priori ainsi qu'un examen concret de l'intensité des ondes réellement générées et met en évidence qu'il ressort de ces deux études que les normes décrétales sont respectées, en particulier dans l'enceinte de l'école visée par l'acte querellé, puisque le niveau d'immission mesuré à cet endroit est 6 fois inférieur au seuil prescrit;

que, dans une seconde branche, elle considère que les motifs de fait de la décision attaquée sont inexacts et imprécis dans la mesure où aucune des antennes faisant partie du projet n'est véritablement dirigée vers l'école; qu'elle fait également valoir que le permis attaqué est entaché d'une contradiction en ce que, d'une part, il indique que le projet, qui respecte le seuil décrétoal, n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens large tout en laissant entendre, d'autre part, que le projet litigieux pourrait avoir une influence négative sur la santé des enfants fréquentant l'école du Blocry;

Considérant que la partie adverse observe que l'auteur du permis entrepris s'est livré à un examen très concret et précis de la demande qui lui était soumise et qu'il a entendu prendre en considération les craintes émises par les riverains et par l'autorité communale; qu'à ses yeux, la présence d'une école située à proximité immédiate du projet constitue une justification très concrète qui a permis à l'autorité d'octroyer aux enfants qui la fréquentent une protection particulière en se montrant plus exigeante que le seuil décrétoal;

Considérant, sur les deux branches réunies, que l'acte attaqué indique tout d'abord que l'ISSeP a été consulté "en vertu du principe de précaution, de façon à apprécier les incidences éventuelles du projet sur la santé des riverains" et que, s'agissant de leurs craintes, celles-ci "ne sont pas fondées et que l'ensemble des antennes ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence négative sur la santé des riverains";

qu'il contient ensuite les deux passages suivants :

" Considérant qu'il ressort toutefois de l'analyse du projet, que les faisceaux de ces antennes seront dirigés vers une école alors que d'autres dispositifs actuellement présents sur ce château d'eau ne le sont pas;

Considérant qu'il s'agit d'une école fondamentale et par conséquent d'un public qu'il convient de protéger; qu'en l'espèce, il ne peut être reproché au Collège communal de défendre le principe de précaution à l'égard de cette population faible au sens des textes légaux et des rapports de l'OMS d'autant que le dispositif projeté est situé à plus ou moins une centaine de mètres de l'implantation scolaire concernée et orientés vers celle-ci";

Considérant qu'aux termes de l'article 2 du décret précité du 3 avril 2009, les écoles relèvent expressément de la notion de "lieu de séjour" au sens de ce décret; qu'il ressort des travaux préparatoires du décret (C.R.I., n° 14, 2008-2009 du 1^{er} 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; 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 décrétoale 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; que, cependant, l'invocation du principe de précaution n'exempte pas l'autorité de son obligation d'opérer un examen précis de l'ensemble des circonstances concrètes

entourant le projet litigieux; que 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; 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 la motivation de l'acte entrepris ne permet nullement d'établir l'existence de circonstances particulières permettant à l'autorité d'adopter une position plus sévère que le seuil décrétable; que la constatation explicite que le projet est situé à proximité d'une école, fût-elle fondamentale, ne constitue pas cette justification particulière de pareilles circonstances dès lors que législateur wallon a expressément prévu que la norme qu'il édictait est applicable à ce genre de situations; que l'autorité administrative n'établit donc pas que la norme décrétable est inadaptée en l'espèce;

Considérant que si l'auteur de l'acte attaqué indique que les faisceaux des antennes sont dirigés vers l'école, cet élément concret, ne présente toutefois en aucune manière le degré de précision requis pour prendre le contre-pied de l'avis de l'ISSeP qui avait conclu à la suite de ses modélisations que les antennes visées par le projet respectaient la limite d'immission fixée par l'article 4 du décret du 3 avril 2009; que, de même, la distance qui sépare le projet de l'école est mentionnée dans la décision querellée sans grande précision;

Considérant qu'en l'espèce, l'autorité qui a adopté un point de vue plus strict n'a pas justifié sa position par une méthode au moins aussi rigoureuse que celle qui a été utilisée pour établir le seuil décrétable, alors que l'ISSeP avait constaté que les normes d'immission mesurées dans les cours et bâtiments scolaires sont assez faibles; que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas opéré un examen suffisamment précis et approfondi des circonstances concrètes entourant le projet qui aurait pu, le cas échéant, lui permettre de se montrer plus exigeant que le seuil décrétable;

Considérant que le second moyen est fondé;

Considérant qu'au terme des débats succincts, le Conseil d'Etat partage les conclusions du rapport de l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire; qu'il y a lieu de trancher définitivement le litige,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 29 novembre 2013 qui refuse d'octroyer un permis d'urbanisme pour l'implantation d'une station de mobilophonie, comprenant 3 antennes, et des équipements techniques de plusieurs antennes sur un château d'eau situé rue de l'Invasion, 108 à Ottignies-Louvain-la-Neuve.

Article 2.

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

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-six mai deux mille quatorze par :

M.	PAQUES,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me}	MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

M. PAQUES.