

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 250.956 du 17 juin 2021

A. 226.044/XIII-8455

En cause : **la commune de La Hulpe**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Frédéric VAN DEN BOSCH et
Luca CECI, avocats,
rue du Panier Vert 70
1400 Nivelles,

contre :

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

Partie intervenante :

la société anonyme Orange,
ayant élu domicile chez
M^{es} Zoé VROLIX et Michel DELNOY, avocats,
rue Saint-Hubert 1A
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 31 août 2018, la commune de la Hulpe demande l'annulation de l'arrêté du 3 juillet 2018 du ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire octroyant à la société anonyme (SA) Éricsson, agissant pour compte de la SA Orange, un permis d'urbanisme ayant pour objet « l'implantation d'un nouveau relais de téléphonie mobile », pour un bien sis à La Hulpe, avenue de la Reine, cadastré section E, n° 23 Z25.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 18 octobre 2018, la SA Orange a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 6 novembre 2018.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Pol Debroux, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 11 mars 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 avril 2021.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Luca Ceci, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^{es} Zoé Vrolix et Michel Delnoy, avocats, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 10 octobre 2017, une demande de permis d'urbanisme est déposée auprès des services du fonctionnaire délégué, au nom et pour le compte de la SA Orange, pour un bien sis à La Hulpe, avenue de la Reine, cadastré section E,

n° 23 Z25, la parcelle appartenant à la SNCB et ayant pour objet les actes et travaux suivants :

« Placement d'armoires techniques placées sur une dalle en béton et ceinturées par une clôture treillis et haies d'essences régionales. Deux antennes seront placées contre le mur (exempt de permis d'urbanisme). Numéro d'autorisation du service SNCB : I-AM44 sous référence GSM-R-416100200-3I ».

Le 18 décembre 2017, le fonctionnaire délégué adresse l'accusé de réception d'un dossier complet à la SA Ericsson et à la SA Orange.

4. Le 22 décembre 2017, le collège communal de La Hulpe décide de soumettre le projet à enquête publique et à l'avis de la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM). L'enquête publique est organisée du 22 janvier au 6 février 2018. Elle donne lieu à 108 réclamations écrites.

Les avis suivants sont émis sur la demande :

- le 15 janvier 2018, avis favorable conditionnel d'Infrabel;
- le 18 janvier 2018, avis favorable de la CCATM;
- le 9 février 2018, avis défavorable du collège communal de La Hulpe.

5. Le 12 février 2018, la commune transmet au fonctionnaire délégué sa délibération du 9 février 2018 et le dossier de l'enquête.

Le 9 mars 2018, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme sollicité.

Le 16 mars 2018, le collège communal prend acte du permis octroyé et prend la décision d'introduire un recours au Gouvernement wallon.

6. Le 4 avril 2018, le conseil de la commune introduit un recours administratif auprès de la DGO4 contre le permis d'urbanisme du 9 mars 2018. Il en informe le fonctionnaire délégué.

Le 3 mai 2018, la direction de l'urbanisme et de l'architecture de la DGO4 adresse sa première analyse du recours à la SA Ericsson pour la SA Orange, au collège communal, au fonctionnaire délégué et à la commission d'avis sur les recours (CAR).

Le 14 mai 2018, la CAR émet un avis favorable sur la demande.

Le 6 juin 2018, la DGO4 adresse au ministre une note sur le recours et un projet d'arrêté proposant l'octroi du permis.

Le 3 juillet 2018, le ministre rejette le recours et délivre, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

7. La requérante prend un premier moyen de la violation des articles 23 et 159 de la Constitution, des articles D.3, D.50, D.64, D.66 et D.68 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, des articles 3 à 6 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 précaution, du principe de *standstill*, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de bonne administration, du défaut d'examen complet des circonstances de la cause, de l'absence, de l'insuffisance et de l'inexactitude des motifs, de l'erreur de droit, de l'erreur de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation.

8. Dans une première branche, elle reproche à la partie adverse de ne pas avoir consulté la commune d'Overijse pourtant située dans un périmètre de 200 mètres du projet litigieux et de ne pas avoir transmis à celle-ci le rapport de l'institut scientifique de service public (ISSeP), de priver ainsi l'article 5 du décret du 3 avril 2009 précité d'effet utile et de s'être privée de « toutes les informations utiles à l'évaluation de l'impact du projet sur l'environnement ». Elle observe que cette absence de consultation lors de l'instruction de la demande ne pouvait être ignorée de la partie adverse puisqu'elle a été dénoncée par les réclamants et par elle-même dans son avis défavorable et dans son recours contre la décision du fonctionnaire délégué.

Elle soutient que la partie adverse commet une erreur de droit ou, à tout le moins, une erreur manifeste d'interprétation en considérant que les obligations découlant de la disposition décréte précitée relèvent d'une police administrative indépendante et distincte de celle de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, alors que l'avis de la commune d'Overijse constituait une garantie importante, pouvant infirmer ou confirmer l'avis défavorable de la requérante et permettre ainsi à la partie adverse d'analyser correctement les travaux qu'elle a autorisés. Elle y voit également une motivation erronée et, partant, inadéquate de l'acte attaqué.

9. En réplique, elle ajoute qu'en vertu de l'article 5 du décret du 3 avril 2009 précité, l'exploitant envoie le rapport de l'ISSeP aux communes limitrophes du projet s'il se situe à 200 mètres de leur territoire, que cette formalité doit être respectée, *quod non* en l'espèce, que si le décret n'impose pas de recueillir l'avis de la commune limitrophe, celle-ci peut souhaiter le donner pour éclairer l'autorité et, le cas échéant, l'influencer sur le sens de la décision à prendre et que vu l'importance de l'objectif d'une telle communication du rapport de l'ISSeP, celle-ci s'apparente à une formalité substantielle.

Elle considère que la partie adverse ne peut en tout cas pas prouver l'inutilité de recueillir l'avis de la commune d'Overijse, qu'elle est personnellement en droit de dénoncer le non-respect d'une formalité susceptible d'influer sur la décision finale, que la méconnaissance critiquée témoigne d'un manquement au devoir de minutie dans le chef de la partie adverse et qu'au vu de l'effet utile à conférer à l'article 5 du décret précité, il ne peut être soutenu qu'aucune irrégularité n'a été commise au motif que le décret ne prévoit pas le moment auquel le rapport doit être transmis à la commune limitrophe concernée.

10. Dans une deuxième branche, elle fait valoir que le rapport de l'ISSeP auquel la partie adverse se rallie ne suffit pas à justifier l'octroi du permis litigieux. Quant à la compatibilité du projet avec le voisinage, elle reproche à l'ISSeP de ne pas tenir compte de la spécificité d'institutions situées à proximité, tels le home Reine Astrid, la maison communale d'accueil de l'enfance et l'école Les lutins, qui ne sont pas repris dans la notice d'évaluation des incidences. Elle rappelle que cette question avait été soulevée par les réclamants, dans son avis défavorable et dans son recours administratif.

Elle estime que le principe de précaution, garanti et mis en œuvre notamment par l'article 23 de la Constitution, est ainsi violé, dès lors qu'il n'est pas établi que le projet respecte les exigences du décret du 3 avril 2009 précité, qu'en raison du caractère lacunaire du rapport de l'ISSeP et de la notice d'évaluation des incidences, l'auteur de l'acte n'a pas pu se prononcer en toute connaissance de cause, qu'il n'a pas examiné toutes les incidences du projet sur l'environnement et a autorisé une construction qui présente un risque pour la santé humaine. Elle considère que, ce faisant, l'autorité a commis une erreur de droit ou, à tout le moins, une erreur manifeste d'appréciation.

Elle souligne que la partie adverse n'a pas pu procéder à une évaluation adéquate des incidences du projet sur l'environnement, ni réellement apprécier la nécessité ou non de réaliser une étude d'incidences, puisque le rapport de l'ISSeP et la notice sont incomplets, ne visant pas tous les lieux de séjour sis à proximité du

projet. Elle estime que cela a un impact sur la motivation de l'acte attaqué qui est stéréotypée.

Elle relève d'autres lacunes de la notice d'évaluation des incidences, à savoir qu'elle n'indique pas en quoi le projet est compatible avec le cadre existant de la zone d'habitat où il s'inscrit, qu'elle se borne à des justifications théoriques sans analyse concrète des effets sur l'environnement et des nuisances potentielles du projet, qu'elle ne donne qu'une justification économique des mesures palliatives ou protectrices éventuelles et qu'aucune solution de substitution ou alternative n'est présentée.

Elle fait enfin grief à l'acte attaqué de ne pas répondre aux observations des réclamants à propos des lacunes précitées, ni à ses propres critiques qu'elle rappelle et, notamment, de ne pas indiquer en quoi la sécurité des riverains serait assurée.

11. En réplique, elle insiste sur le fait que les lacunes dénoncées empêchent « nécessairement » la partie adverse de statuer en connaissance de cause. Elle soutient que le rapport de l'ISSEP ne les comble pas, notamment en ce qu'il se borne à numéroter sept lieux de séjour sans en préciser la nature, que, partant, il manque de clarté et de précision quant à l'environnement direct du projet, et que la présence ou non d'un lieu de séjour accueillant des enfants a toute son importance, étant susceptible d'influencer le sens de la décision. Elle précise que même si la réglementation fixe une limite d'immission, en l'occurrence 3 V/m, elle n'empêche pas l'autorité, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, de retenir une norme plus stricte eu égard aux spécificités du dossier, de sorte qu'en l'espèce, la partie adverse devait porter une attention spécifique au cumul « d'au moins 3 lieux réservés à des personnes particulièrement sensibles aux ondes électromagnétiques à proximité des antennes » et qu'à tout le moins, elle a commis une erreur manifeste d'appréciation quant à ce.

Par ailleurs, elle conteste que la référence au rapport de l'ISSEP soit suffisante pour conclure au caractère adéquat de la motivation de l'acte attaqué, dès lors que la partie adverse devait elle-même procéder à une évaluation du projet, ce qui n'a pas été fait. Plus spécialement à propos de l'absence d'esquisse des principales solutions de substitution, elle estime que la notice aurait pu envisager « des implantations différentes et des mesures de sauvegarde ou d'encadrement (notamment visuel) [...] pour assurer l'intégration du projet dans le cadre existant ou, à tout le moins, la protection du voisinage ». Elle conteste la pertinence de la justification de la partie intervenante selon laquelle la « forte augmentation du trafic

des communications dans la zone considérée » empêchait toute alternative au projet tel qu'envisagé.

12. Dans la troisième branche, elle rappelle la teneur des réclamations émises lors de l'enquête publique et relatives à l'absence d'information de la commune limitrophe d'Overijse, la violation du principe de précaution, le lieu d'implantation du projet, son incompatibilité avec la zone concernée, son inutilité vu l'énorme dispositif d'antennes-relais déjà existant à la gare, la diminution de la qualité de vie qu'il engendre et le fait qu'il ne pourrait être autorisé que dans le cadre d'une politique globale et transparente. Elle fait grief à l'acte attaqué de ne pas y répondre de manière suffisante, se limitant à des considérations sur l'intégration architecturale et à une interprétation erronée de l'article 5 du décret du 3 avril 2009 précité.

Elle rappelle ensuite les motifs de son avis défavorable qui dénonçaient le caractère inadmissible de l'impact paysager du projet dans son environnement, sa non-intégration au cadre de bâti et au voisinage, les nuisances visuelles probables pour les usagers de la voie publique et pour les riverains et l'absence d'information sur les nuisances sonores pour les propriétés voisines. Elle considère qu'aucun des motifs de l'acte attaqué ne permet de remettre en cause son appréciation ni d'y répondre adéquatement et qu'en tout état de cause, la partie adverse ne pouvait, vu les éléments du dossier, considérer que le projet est compatible avec le cadre bâti et non bâti existant.

Elle reprend enfin les arguments de son recours administratif et fait grief à l'acte attaqué de ne pas répondre adéquatement aux irrégularités ainsi dénoncées.

13. Dans son dernier mémoire, elle répète, sur la première branche, que, même s'il ne s'agit que d'une information à donner à la commune d'Overijse, le fait que le rapport de l'ISSeP ne lui a pas été transmis a pu avoir un effet sur la décision prise, ce qui en affecte la régularité, d'autant que les parties adverse et intervenante ne démontrent pas le contraire. Quant à la deuxième branche, elle insiste sur le fait que les limites fixées par le décret du 3 avril 2009 précité, fussent-elles respectées, ne dispensent pas l'autorité d'apprécier le projet au regard des caractéristiques de la zone destinée à l'accueillir, *quod non* en l'espèce.

IV.2. Examen

14. À titre liminaire, la demande de permis concerne uniquement, aux termes de l'acte attaqué, la dalle de béton de 9 m², deux cabines, une clôture et des plantations, dès lors qu'en vertu des articles D.IV.1, § 2, et R.IV.1-1, Y-14, tel

qu'alors applicable, du CoDT, l'installation des antennes (qui mesurent 1,6 mètre) est exonérée du permis d'urbanisme et ne requiert pas l'intervention d'un architecte.

Sur la première branche

15. L'article 5 du décret du 3 avril 2009 précité dispose comme il suit :

- « Outre les mentions arrêtées par le Gouvernement pour les installations et activités de classe 3, la déclaration contient un rapport qui comprend :
- les données techniques concernant l'antenne permettant de garantir le respect de l'article 4;
 - une description des alentours de l'antenne par un plan en projection verticale reprenant la hauteur des bâtiments dans un rayon suffisant pour contrôler le respect de la limite d'immission;
 - une évaluation du rayonnement électromagnétique de l'antenne émettrice stationnaire;
 - un avis de l'Institut scientifique de service public attestant le respect de la limite d'immission visée à l'article 4;
 - un descriptif non technique de l'évaluation du champ électromagnétique à destination des personnes non initiées;
 - la date fixée pour la mise en service de l'antenne.

L'exploitant envoie ce rapport à la commune où il est envisagé d'implanter l'antenne émettrice stationnaire, au fonctionnaire technique et, le cas échéant, à la commune limitrophe se situant dans un périmètre de 200 mètres autour de l'antenne émettrice stationnaire ».

Les travaux préparatoires de la proposition de décret précisent ce qui suit :

- « En vue d'assurer un contrôle *a priori* de l'intensité du champ électromagnétique généré par toute antenne, l'exploitant est tenu de remettre une déclaration, à la commune où l'antenne serait implantée, dans un délai de 15 jours préalable comme le prévoient les dispositions relatives au permis d'environnement.

La déclaration contient, outre les mentions du formulaire général, un rapport qui contient les données qui devaient être transmises antérieurement à l'IBPT, une description des alentours de l'antenne par un plan en projection verticale afin de permettre le contrôle du respect de la limite d'immission, l'évaluation du champ électromagnétique, un avis de l'Institut scientifique de service public garantissant le respect de la norme d'immission, un descriptif non technique et la date prévue pour la mise en service de l'antenne.

L'obligation d'information est étendue aux communes voisines situées dans un rayon de 200 mètres autour de l'antenne émettrice stationnaire ». (*Doc. Parl. wall.*, session 2008-2009, n° 941/1, p. 5).

L'article 5, alinéa 2, du décret du 3 avril 2009 précité impose ainsi à l'exploitant d' « informer » les communes limitrophes sises dans un rayon de 200 mètres autour de l'antenne, du projet d'implantation de celle-ci sur le territoire d'une commune voisine. En l'espèce, il n'est pas contesté que la commune d'Overijse est voisine du projet dans la mesure précitée et que le rapport dont question à l'article 5 du décret ne lui a pas été communiqué.

16. L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« Les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er} ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ».

En l'espèce, d'une part, la commune requérante s'est vu communiquer l'ensemble des documents et données tels que visés à l'article 5 du décret précité et a pu, dans le cadre de la police d'urbanisme, émettre son avis en connaissance de cause. La commune d'Overijse n'a, quant à elle, pas dénoncé l'irrégularité de la procédure pour cause de non-respect de cette disposition. D'autre part, la partie adverse fait une correcte application du principe de l'indépendance des polices spéciales, en considérant en substance que le respect de la formalité prévue à l'article 5 est une obligation procédurale sans lien avec l'objet de la demande.

Par ailleurs, la requérante concède que l'avis de la commune d'Overijse n'était nullement requis dans le cadre de la procédure d'octroi du permis d'urbanisme et elle reste en défaut d'indiquer en quoi le défaut d'information de cette commune a affecté la régularité de la procédure administrative relevant de la police spéciale de l'urbanisme.

Dans ce contexte, le Conseil d'État ne perçoit pas l'intérêt de la requérante à la critique formulée dans la première branche, l'omission dont il s'agit n'étant pas susceptible d'avoir une influence sur la décision prise, n'ayant pas privé la requérante d'une garantie et étant étranger à la question de la compétence de l'auteur de l'acte.

La première branche n'est pas recevable.

Sur la deuxième branche

17. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif. L'administration n'a cependant pas l'obligation de répondre à chacune des objections soulevées lors de l'enquête publique. Il suffit que la décision indique clairement les motifs liés au bon aménagement des lieux sur lesquels l'autorité se fonde et que l'administré y trouve, fût-ce implicitement, les raisons du rejet de sa réclamation.

18. L'article 4, alinéa 1^{er}, du décret du 3 avril 2009 précité prévoit ce qui 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 ».

Les « lieux de séjour » sont définis comme il suit dans l'article 2, 2°, du même décret :

- « - les 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 ».

Si le législateur vise, de manière spécifique, les écoles, crèches ou homes, il n'a cependant pas prévu que les personnes âgées et les enfants, même en bas âge, bénéficient d'un régime plus strict que celui prévu pour tout autre occupant d'un « lieu de séjour » au sens de l'article 2 précité.

Certes, le respect de la norme décréte d'immission 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, telle la présence de personnes particulièrement sensibles aux ondes électromagnétiques mais, en l'espèce, aucune circonstance particulière autre que celles déjà prises en compte par le législateur pour établir la norme de nature à assurer une protection adéquate de la population n'est évoquée. Partant, l'autorité statuant sur recours ne devait pas exposer pourquoi il n'est pas nécessaire d'accorder une protection accrue du seul fait de la présence, à proximité du projet, d'occupants dans des lieux de séjour au demeurant expressément visés par le législateur.

19. La notice d'évaluation des incidences identifie les risques du projet sur l'environnement de la manière suivante :

« j) Risques d'autres nuisances éventuelles

Certains évoquent l'existence d'un risque potentiel pour la santé lié aux effets des ondes électromagnétiques générées par les installations de mobilophonie. D'autres estiment que ces ondes n'ont pas d'effet nuisible pour l'homme et l'environnement. La seule certitude à cet égard est [qu'à] ce jour, il n'existe pas de preuve scientifique communément admise de l'existence d'effets négatifs liés à ces ondes. Face à cette question, les autorités - tant au niveau européen que fédéral et régional - ont considéré que l'implantation de réseaux de mobilophonie est d'utilité publique.

Les effets cumulés des différentes sources d'émission contrôlables ont été pris en considération dans l'analyse qui précède, par l'application de la norme d'immission de l'article 4 du décret du parlement wallon de 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. Comme l'indiquent les commentaires de cet article 4, le législateur wallon ne s'est pas borné à imposer une norme d'immission de 3V/m limitée à chaque antenne, sans considération : il a estimé que, dans les faits, sur la base des éléments disponibles et des analyses - notamment françaises - réalisées, l'imposition d'une norme d'immission de 3 V/m par antenne était de nature à garantir que l'immission cumulée reste extrêmement faible au regard des limites préconisées par l'ICNIRP, qui sont appuyées par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). En d'autres termes, la norme d'immission de l'article 4 du décret correspond à une appréciation de l'immission cumulée maximale admissible.

Le projet, dont le dossier technique est annexé, implique une immission d'ondes électromagnétiques inférieure à la norme fixée par cet article 4. Il s'en déduit que, dans les lieux de séjour, l'immission maximale cumulée sera extrêmement faible au regard des limites préconisées par l'ICNIRP, lesquelles sont appuyées par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) [et sont reprises dans les normes fixées par une majorité de pays industrialisés (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)]. En d'autres termes, la norme d'immission de l'article 4 du décret correspond à une appréciation de l'immission cumulée maximale admissible.

[...]

Dans le cas d'espèce examiné, il n'y a donc aucune donnée qui imposerait de s'écarter du constat général qui précède quant à l'application des éventuels effets cumulés des antennes.

Ainsi, le permis peut être accordé, sur la base des règles de bonne pratique, des principes de prudence et de précaution, des données scientifiques disponibles et des initiatives normatives ».

Il n'est pas contesté que la notice ne mentionne pas le home Reine Astrid, la maison communale d'accueil de l'enfance et l'école Les lutins.

L'objet d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement est d'indiquer à l'autorité les effets prévisibles d'un projet sur l'environnement, afin qu'elle puisse apprécier s'il y a lieu d'ordonner une étude d'incidences et s'il convient de refuser le permis ou d'admettre le projet, éventuellement sous conditions. La notice ne constitue qu'une des pièces du dossier. Ses lacunes éventuelles ne peuvent affecter la légalité de la décision qui se fonde sur elle, que si

elles ont empêché l'autorité de statuer en connaissance de cause ou l'ont induite en erreur, *quod non* si l'autorité a pu également se fonder sur d'autres éléments du dossier administratif pour obtenir d'éventuelles informations manquantes.

20. En l'espèce, si les lieux de séjour susvisés ne sont pas expressément évoqués dans la notice d'évaluation des incidences, le rapport de l'ISSeP figure, quant à lui, dans la description du site, le home Reine Astrid et, partant, la maison communale d'accueil de l'enfance implantée au même endroit, ces deux infrastructures se retrouvant sur les plans accompagnant la demande de permis d'urbanisme. L'école maternelle Les Lutins est, quant à elle, plus éloignée du projet à quelque 310 mètres à vol d'oiseau et figure également sur divers documents joints à la demande de permis.

Il résulte de ce qui précède que la requérante n'établit pas que l'autorité statuant sur recours n'a pas eu connaissance de l'implantation des institutions précitées ou qu'elle a statué en méconnaissance de cause à cet égard.

21. En ce qui concerne la nécessité ou non d'effectuer une étude d'incidences sur l'environnement, l'acte attaqué contient les motifs suivants :

- « Considérant que l'autorité qui a apprécié la recevabilité et la complétude du dossier a également procédé à l'examen des incidences probables du projet sur l'environnement au sens large, sur [la] base des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66 du livre I^{er} du Code de l'Environnement; que cette autorité a conclu :
- qu'il n'y a pas lieu de requérir une étude d'incidences sur l'environnement, car le projet, au vu des travaux requis (placement de 4 armoires techniques sur une dalle en béton clôturée), de sa finalité (desservir la zone pour le réseaux gsm ORANGE), de sa situation (en zone urbanisée), de la nature et de l'ampleur des nuisances susceptibles d'être générées (norme d'immission respectée selon le rapport de l'ISSeP), ne requiert pas la réalisation d'une étude d'incidences;
 - qu'au vu des conclusions de l'ISSeP du 31 juillet 2017 dans son rapport n° 3622/2017 (voir annexe 2), la norme d'immission prescrite 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 est respectée ».

Par ces motifs qui, notamment, soulignent par deux fois le respect de la norme d'immission prescrite par l'article 4 du décret du 3 avril 2009 précité, quant à l'ampleur des nuisances susceptibles d'être générées par le projet, l'acte attaqué indique à suffisance, en connaissance de cause, les raisons pour lesquelles son auteur considère qu'une étude d'incidences sur l'environnement ne s'impose pas.

La deuxième branche n'est pas fondée.

Sur la troisième branche

22. En principe, la motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas contenir de réponse à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure d'enquête publique. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué rencontrent au moins globalement les réclamations et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de la réclamation. En d'autres termes, lorsqu'au cours de l'enquête publique, des observations précises, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, ont été formulées, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé que s'il permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations.

23. En l'espèce, l'acte attaqué, se ralliant aux motifs de la DGO4 et de la commission d'avis sur les recours, contient notamment les motifs suivants :

« Considérant que l'enquête publique a eu lieu du 22 janvier 2018 au 6 février 2018, conformément aux articles D.VIII.6 et suivants du Code; que 108 réclamations ont été introduites; que ces réclamations peuvent être résumées comme suit :

- Les nuisances et les répercussions éventuelles des ondes électromagnétiques sur la santé;
- Le non-respect de l'article 5 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 (M.B. du 06/05/2009) et notamment le fait que la commune limitrophe d'Overijse n'a pas été informée du projet, alors qu'elle se situe à moins de 200 m de l'antenne projetée;
- Implantation du projet près du home Reine Astrid, de la MCAE et d'une école, sans que ces institutions ne soient reprises dans la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;
- Incompatibilité du projet avec son environnement : proximité d'habitations, d'une crèche et d'un home pour jeunes enfants;
- Remise en question de la nécessité du projet, étant donné la présence d'un dispositif d'antennes relais à 200 mètres de l'implantation prévue;

[...]

Considérant que l'avis du collège communal est défavorable (motifs : reprise des arguments soulevés lors de l'enquête publique; se réfère au principe de précaution; proximité d'un home et d'une école; densité de l'habitat riverain; proximité d'une antenne sur le site de la gare; intégration au cadre bâti, l'impact paysager et la compatibilité avec le voisinage);

[...]

Considérant que la Commission d'avis a transmis, en date du 18 mai 2018, un avis favorable sur le projet (voir annexe 1) :

“[...] Compte tenu de ce que les antennes sont implantées le long d’une voie de chemin de fer; que cette implantation est justifiée par la nécessité d’une meilleure couverture du réseau;

Compte tenu de ce que les armoires, placées sur une dalle de béton de 9 m², sont ceinturées par une clôture en treillis et des haies vives d’essences régionales; que les antennes ont une hauteur maximale de 1,60 m; que l’impact visuel du projet est donc limité;

Compte tenu de ce que la Commission s’interroge sur l’évolution du site et l’arrivée éventuelle d’autres opérateurs; que le chef de projet explique qu’une information a été communiquée aux autres opérateurs qui ne se sont pas montrés intéressés par le site; que, si d’autres opérateurs devaient s’implanter, le site serait entièrement revu, en coordination;

Compte tenu de ce que la Commission estime que le projet n’est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques locales”;

Considérant que dans son recours, le collège communal de la commune de LA HULPE invoque les arguments suivants :

[...]

Considérant que dans le cadre de l’audition, le conseil de la demanderesse a déposé un argumentaire reprenant les motifs suivants :

[...]

Considérant que la demande porte sur l’implantation d’un nouveau relais de téléphonie mobile, en zone sans affectation (antennes) et en zone d’habitat (armoires techniques) au plan de secteur, en zone non affectée (antennes) et en zone communautaire (armoires techniques) au SDC et en aire non affectée (antennes) et en aire en bordure de l’aire centrale (armoires techniques) au GCU;

Considérant qu’il s’agit plus concrètement de placer :

- deux antennes de teinte gris moyen et d’une hauteur de 1,60 m contre le parapet du pont (actes et travaux exonérés de demande de permis);
- 4 armoires techniques sur dalle en béton de 4,5 m par 2 m, ceinturées par une clôture en treillis avec portillon d’accès. Les côtés Sud et Est (opposés aux voies du chemin de fer) sont masqués par la plantation de haies vives d’essences régionales;

Considérant que la demande entre dans le champ d’application de l’article D.IV.22, 2° du Code étant donné qu’elle concerne des “actes et travaux d’utilité publique” au sens de l’article R.IV.22-2, 5°;

Considérant qu’à titre liminaire, il y a lieu de rappeler qu’en vertu des articles D.IV.1, § 2, et R.IV.1-1, Y-14, l’installation des antennes est, en l’espèce et conformément aux articles susmentionnées, exonérée du permis d’urbanisme et ne requiert pas l’intervention d’un architecte; que par contre, l’implantation des armoires techniques est, pour sa part, soumise à permis d’urbanisme;

Considérant que sur le plan urbanistique, la demande est conforme à la destination de la zone d’habitat telle que fixée par l’article D.II.24 du Code, étant donné que les aménagements de service public et d’équipements communautaires peuvent y être autorisés, pour autant qu’ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu’ils soient compatibles avec le voisinage, conditions auxquelles le projet répond en l’espèce;

Considérant qu'en effet, les cabines électriques s'implantent en s'adossant au garde-corps longeant le chemin de fer, sur une parcelle étroite située en marge de la zone d'habitat; qu'elles ne mettent la destination de la zone d'habitat aucunement en péril; que les armoires électriques ne génèrent elles non plus aucune nuisance incompatible avec le voisinage;

Considérant que le projet s'intègre dans son environnement bâti et non bâti, par son implantation dans le prolongement d'un ouvrage existant et ses aménagements paysagers : la clôture cernant les armoires est doublée d'une haie vive, masquant la vue des équipements depuis le domaine public, tout en s'inscrivant dans la continuité de la verdure longeant le chemin de fer et dans le cadre boisé du site;

Considérant que par ailleurs, le site choisi respecte les orientations tracées dans le Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER), adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999 et particulièrement :

- le principe de regroupement : limitation du nombre de pylônes par l'utilisation d'infrastructures ou de bâtiments existants (ici: placement des antennes sur un pont existant et implantation des armoires au pied du pont, le long du chemin de fer);
- le principe de concentration : concentration des infrastructures de radiocommunication à proximité immédiate des équipements et des réseaux publics existants (proximité du chemin de fer);
- le principe d'intégration : choix de l'implantation et de l'infrastructure porteuse intégrés au site bâti;
- le principe de partage : partage de l'infrastructure par plusieurs opérateurs (cette possibilité ayant été proposée à d'autres opérateurs).

Considérant que la demande n'entre pas davantage en contradiction avec les options du SDC pour la zone communautaire, là où se situent les armoires techniques prévues;

Considérant que le projet est également conforme aux prescriptions du GCU en ce qui concerne les cabines d'utilité publique (partie 1, point 12); qu'il n'est pas non plus en contradiction avec les prescriptions relatives à l'aire de bordure de l'aire centrale;

Considérant, quant à l'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 (*M.B.* du 06/05/2009), et en particulier quant au fait que l'article 5 dudit décret n'aurait pas été respecté, que force est de constater qu'il s'agit là d'une police administrative indépendante et distincte de celle relative à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire, laquelle régit seule les règles en matière d'octroi ou de refus de permis ».

24. Aux termes de l'acte attaqué, son auteur a pris en compte tant les réclamations émises lors de l'enquête publique, dont l'acte résume la teneur, que les griefs formulés par la requérante dans son avis défavorable et son recours administratif, dont le contenu est également rappelé.

25. D'une part, il résulte de l'examen de la première branche que le grief tiré de l'absence de communication du projet à la commune d'Overijse et du non-respect de l'article 5, alinéa 2, du décret du 3 avril 2009 précité n'est pas pertinent et qu'au demeurant, la partie adverse y répond formellement et de manière correcte en

rappelant le principe de l'indépendance des polices spéciales. De même, sur la deuxième branche, le Conseil d'État a considéré que la partie adverse n'a pas décidé en méconnaissance de cause concernant l'implantation des home Reine Astrid, maison communale d'accueil de l'enfance et école Les lutins, que la norme d'immission prescrite par l'article 4 du décret du 3 avril 2009 précité est respectée et que la partie adverse n'était pas tenue d'exposer expressément pourquoi il n'est pas nécessaire d'accorder une protection accrue du seul fait de la présence, à proximité du projet, d'occupants dans les lieux de séjour susvisés.

D'autre part, en substance, l'acte attaqué se fonde également sur les motifs suivants :

- l'implantation des antennes est justifiée par la nécessité d'une meilleure couverture du réseau;
- l'impact visuel du projet est limité;
- l'installation des antennes est exonérée du permis d'urbanisme;
- sur le plan urbanistique, la demande est conforme à la destination de la zone d'habitat;
- les armoires électriques sont compatibles avec le voisinage, pour les raisons que l'auteur de l'acte détaille;
- le projet s'intègre dans son environnement bâti et non bâti, par son implantation dans le prolongement d'un ouvrage existant et ses aménagements paysagers;
- le site choisi respecte les orientations tracées par le SDER et, singulièrement, les principes de regroupement, de concentration, d'intégration et de partage.

Ces motifs permettent à la requérante, aux réclamants et au Conseil d'État de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse est passée outre les objections formulées en ce qui concerne l'atteinte alléguée au principe de précaution compte tenu de la proximité de lieux fréquentés, l'impact paysager du projet, la non-intégration alléguée du projet au cadre bâti, la présence d'antennes-relais déjà existantes à la gare.

En ce qui concerne les nuisances sonores, la requérante se bornait à déplorer que rien n'en indique l'absence. La notice d'évaluation des incidences explique à ce propos ce qui suit :

- « Les activités de transmission d'ondes par antennes ne génèrent aucun bruit par elles-mêmes. Le système électrique est muni d'un système de conditionnement de température qui tient compte de différents paramètres tels que température extérieure et l'intensité d'utilisation de l'installation. L'isolation dont est pourvue celle-ci implique que, même lorsqu'il fonctionne, le mécanisme de refroidissement ne génère pas de bruit audible à l'extérieur ».

Outre l'imprécision de la critique, l'acte attaqué ne devait pas être formellement motivé à propos de nuisances sonores insignifiantes, voire inexistantes.

La troisième branche n'est pas fondée.

Le premier moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

26. La requérant prend un second moyen de la violation de l'article D.IV.53, alinéa 2, du CoDT, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration, de l'erreur de droit et de fait, de l'insuffisance, l'absence, l'inexactitude et la contradiction dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

27. Après un rappel des caractéristiques que doivent, selon la jurisprudence, revêtir les conditions auxquelles la mise en œuvre d'un permis peut être soumise, elle relève que désormais, l'article D.IV.53, alinéa 2, du CoDT impose en outre que l'autorité indique en quoi les conditions imposées sont nécessaires soit à l'intégration du projet dans son environnement bâti et non bâti, soit à sa faisabilité, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et exploitation, à défaut de quoi la motivation de l'acte n'est pas adéquate au sens de la loi du 29 juillet 1991 précitée. Elle estime que tel n'est pas le cas en l'espèce, à propos de l'obligation imposée par l'acte attaqué de respecter les conditions émises par Infrabel.

28. En réplique, elle justifie son intérêt au moyen, contesté par la partie intervenante, par le fait qu'elle dénonce la motivation de l'acte pour pouvoir en comprendre la portée et considère qu'en leurs écrits, les parties adverse et intervenante tentent de justifier *a posteriori* la décision prise, ce qui ne se peut.

V.2. Examen

29. L'article D.IV.53, alinéas 1^{er} et 2, du CoDT dispose comme suit :

- « Sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code.

Les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation ».

Il résulte de cette disposition qu'un permis d'urbanisme peut être assorti de conditions, pour autant qu'elles soient nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à sa faisabilité. Par ailleurs, ces conditions doivent être précises et limitées quant à leur objet et ne porter que sur des éléments secondaires et accessoires. En aucun cas, elles ne peuvent laisser place à une appréciation, ni quant à l'opportunité de s'y conformer, ni dans la manière dont elles doivent être exécutées. Elles ne peuvent ainsi pas imposer le dépôt de plans modificatifs ou complémentaires postérieurement à la délivrance du permis, ou se référer à un événement futur ou incertain ou dont la réalisation dépend d'un tiers ou d'une autre autorité. Ces diverses limites à l'admissibilité des conditions sont cumulatives de sorte que si une condition ne satisfait pas à l'une ou à l'autre d'entre elles, elle ne peut pas être admise.

30. En l'espèce, l'acte attaqué impose le respect des conditions émises par Infrabel dans son avis favorable conditionnel du 15 janvier 2018, joint en annexe à la décision d'octroi du permis.

La requérante ne soutient pas que les conditions auxquelles se réfère la partie adverse sont insuffisamment précises, incertaines, ou laissent une marge d'appréciation excessive au demandeur de permis quant à l'opportunité ou la manière de s'y conformer. Elle fait en revanche grief à la partie adverse de ne pas exposer, dans l'acte, en quoi lesdites conditions sont nécessaires à l'intégration du projet dans son cadre bâti et non bâti ou à sa faisabilité.

31. Dans son avis, la société Infrabel indique comme condition première que la réalisation des travaux à proximité de son domaine doit être soumise à son autorisation et souligne l'interdiction, pour la construction et les aménagements extérieurs, d'empiéter sur le domaine du chemin de fer. Elle rappelle ensuite que les parcelles concernées sont situées « dans la zone asservie » du chemin de fer et qu'elles tombent dans le champ d'application de la législation « donnant les prescriptions à respecter pour les plantations et les constructions aux abords du chemin de fer ».

Sont ensuite énumérées les conditions auxquelles Infrabel subordonne son avis favorable :

- « - L'accès à la construction devra se faire uniquement par la voirie publique.
- Un égouttage adéquat sera prévu afin qu'aucune évacuation d'eau ne soit dirigée vers le domaine du chemin de fer.

- Les maîtres d'ouvrage et leurs ayant droits renoncent à toute plainte concernant le bruit et les vibrations occasionnés par le passage des trains et par les travaux à la plate-forme ferroviaire aux abords de la construction.
- Les travaux d'établissement et l'usage des nouvelles constructions se feront aux risques et périls exclusifs du demandeur au point de vue des désagréments qui pourraient provenir du fait de l'exploitation du chemin de fer, tels qu'éboulements, trépidations des convois ou autres causes.
- La zone dangereuse créée par la circulation des mouvements ferroviaires ne peut en aucun cas être pénétrée par du matériel ou du personnel ou des matériaux.
Cette zone dangereuse est déterminée par un gabarit dont l'espace centré sur la voie s'étend jusqu'à des plans perpendiculaires au plan de roulement des rails et situés à 1 m 50 du premier rail de la voie la plus proche. Cette limite doit être matérialisée sur place par un treillis plastifié de couleur orange sur toute la longueur de la zone des travaux.
- Travaux au voisinage des installations de traction électrique (caténaires).
La mise hors tension des installations de traction électrique est obligatoire pour tout travail qui amènerait une personne quelconque ou un objet tenu par cette personne ou des matériaux ou du matériel, à s'approcher à moins de 3 m d'une pièce sous tension.
- L'accès à la plate-forme ferroviaire en exploitation est formellement interdit pour toute personne extérieure au chemin de fer et pour les matériaux et le matériel nécessaire à la réalisation des travaux prévus dans cette autorisation.
- Un état des lieux sera dressé contradictoirement avant et après les travaux.
- L'attention du demandeur est spécialement attirée sur la présence de câbles en service sur le domaine du chemin de fer.
- Le demandeur devra prendre toutes les précautions nécessaires pour éviter d'endommager quelque partie que ce soit de toutes les installations précitées ou même de blesser légèrement les enveloppes protectrices des câbles.
- Vous trouverez en annexe (1/2) les prescriptions pour le montage et l'application de travaux par des tiers sur ou aux alentours du domaine d'Infrabel servant d'autorisation et concernant l'installation de grue-tour.
- Sauf en cas de faute intentionnelle des organes d'Infrabel, le demandeur supporte seul, à l'entière décharge d'Infrabel et de son personnel, qu'il garantit contre tout recours éventuel, toutes les conséquences dommageables généralement quelconques résultant d'accidents ou de toute autre cause que subiraient à l'occasion de son intervention, lui-même, ses préposés, Infrabel, les agents d'Infrabel ou des tiers.
- Avant le début des travaux, le demandeur prendra contact avec l'ingénieur BOA responsable [...] afin de préciser les modalités pratiques d'exécution des travaux et la surveillance, et de s'assurer que toutes les mesures de sécurité sont respectées ».

Il ne peut être raisonnablement nié que de telles conditions participent de la mise en œuvre et de l'exploitation du projet d'implantation d'un relais de téléphonie mobile aux abords du domaine d'Infrabel et du chemin de fer. En s'y ralliant, en les identifiant et en les imposant au titre de conditions à respecter par le titulaire du permis, la partie adverse indique à suffisance en quoi elle considère qu'elles sont « nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet ».

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

32. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 17 juin 2021 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux