

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.939 du 8 juin 2022

A. 231.987/XIII-9105

En cause : **FORMAN** Marianne,
ayant élu domicile chez
M^e Gautier MELCHIOR, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles,

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 TELENET GROUP,
ayant élu domicile chez
M^{es} Günther L'HEUREUX et
Marie-Louise RICKER, avocats,
Gulledelle 96/3
1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 9 octobre 2020, Marianne Forman demande l'annulation de la décision du 31 juillet 2020 prise par le fonctionnaire délégué de la Région wallonne octroyant à la société anonyme (SA) Telenet Group un permis d'urbanisme pour « le remplacement de deux candélabres existants par deux nouveaux relais de radiocommunication de type lightpole (structure légère) pour Telenet Group et Orange avec remise des éclairages routiers existants », sur un bien situé à Bastogne, « terrain non cadastré (domaine public) 5^{ème} division (N4, Remoifosse) ».

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 19 novembre 2020, la SA Telenet Group a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 9 février 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel Renders, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 février 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 31 mars 2022.

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

M^e Gautier Melchior, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Xavier Drion, avocat comparaissant pour la partie adverse, et M^e Günther L'heureux, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, 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 25 octobre 2019, la SA Telenet Group introduit auprès du fonctionnaire délégué une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à

Bastogne, terrain non cadastré (domaine public), 5^{ème} division (N4, Remoifoisie), et ayant pour objet les travaux suivants :

- « Remplacement d'une station de radiocommunication Telenet :
- Remplacement d'un Pylône Candélabre de la SPW (n° H0279431) par un nouveau Pylône Candélabre de 25.00 m,
 - Réalisation du massif du pylône avec une partie enterrée et l'autre apparente sur laquelle seront installées les armoires techniques de Telenet,
 - Placement au sommet du pylône treillis des antennes et faisceaux hertziens Telenet,
 - Placement au sommet du pylône de 2x faisceaux hertziens de diamètre 60 cm, CL + 24.70 m, azimuts à déterminer,
 - Placement au sommet du pylône de 3 antennes ht 253 cm, azimuts 10°, 190°, 260°, CL +22.85 m,
 - Placement au sommet du pylône de 3 antennes ht 150 cm, azimuts 10°, 190°, 260°, CL +18.95 m

Code Telenet : LX6034D

Réalisation d'une station de radiocommunication Orange :

- Remplacement d'un Pylône Candélabre de la SPW (n° H0279430) par un nouveau Pylône Candélabre de 25.00 m,
- Réalisation du massif du pylône avec une partie enterrée et l'autre apparente sur laquelle seront installées les armoires techniques de Orange,
- Placement au sommet du pylône treillis des antennes et faisceaux hertziens Orange,
- Placement au sommet du pylône de 2x faisceaux hertziens de diamètre 60 cm, CL +21.40 m, azimuts à déterminer,
- Placement au sommet du pylône de 3 antennes ht 270 cm, azimuts 10°, 190°, 260°, CL +22.30 m,

Code Orange : 272R1_1 & 32272R1_1 & 42272R1_1 ».

Sont joints à la demande, notamment, quatre rapports du 2 octobre 2019 de l'Institut scientifique de service public (ISSeP).

Le fonctionnaire délégué accuse réception du dossier complet le 7 novembre 2019.

4. Une enquête publique est organisée du 25 novembre au 9 décembre 2019, compte tenu de la dérogation sollicitée au plan de secteur (zone de loisirs). Elle donne lieu à une réclamation.

Les avis suivants sont émis sur la demande :

- le 18 novembre 2019, avis défavorable de la commission consultative d'aménagement du territoire et de mobilité de Bastogne (CCATM);
- le 28 novembre 2019, avis favorable conditionnel de la direction des Routes du SPW Mobilité et Infrastructures;
- le 4 décembre 2019, avis favorable conditionnel du parc naturel Haute-Sûre - Forêt d'Anlier.

Le 7 janvier 2020, le collège communal de la ville de Bastogne donne un avis favorable conditionnel sur le projet.

5. Le 29 janvier 2020, le fonctionnaire délégué invite la partie intervenante à produire un nouveau plan d'implantation tenant compte des remarques « pertinentes » reprises dans l'avis favorable conditionnel de la ville de Bastogne précité.

6. Le 5 mars 2020, le fonctionnaire délégué notifie sa décision de proroger de trente jours le délai dont il dispose pour notifier sa décision sur la demande, et en informe le demandeur et le collège communal.

7. Le 25 mai 2020, la SA Telenet Group dépose des plans modifiés et un corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, proposant une nouvelle implantation du projet, cette fois en zone agricole.

Le 29 mai 2020, le fonctionnaire délégué établit un accusé de réception de dossier complet.

8. Une seconde enquête publique est organisée du 15 au 29 juin 2020, compte tenu de la dérogation sollicitée au plan de secteur (zone agricole). Elle donne lieu à deux réclamations, dont celle de la requérante.

9. Le 22 juin 2020, la SA Telenet Group adresse à l'autorité communale des rapports complémentaires du 16 juin 2020, établis par l'ISSeP pour le nouveau site d'exploitation en ce qui concerne le lightpole de Telenet.

10. Le 17 juillet 2020, le collège communal émet un avis demandant qu'il soit tenu compte de l'avis des riverains dans le cadre de la prise de décision.

11. Le 31 juillet 2020, le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme sollicité, sous conditions. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

12. La partie adverse soulève une fin de non-recevoir en ce que, la société anonyme Orange ayant renoncé au site d'implantation dans un courriel du 26 août 2020 adressé à son architecte, le recours est irrecevable en tant qu'il porte

sur la partie du permis qui autorise les travaux sur le candélabre H0279446 (Orange).

IV.2. Examen

13. En réponse à la remarque exprimée en réplique par la requérante quant à l'irrecevabilité partielle précitée et déférant à la demande de l'auditeur rapporteur de produire les pièces qui démontrent la renonciation de la SA Orange à l'acte attaqué, la partie adverse a transmis au Conseil d'État un échange de courriel confirmant que « Orange Belgique renonce donc bien de manière définitive et irrévocable au permis d'urbanisme qui lui a été délivré le 31 juillet 2020 par monsieur le fonctionnaire délégué pour l'implantation dont question ».

Cette circonstance prive la requérante de son intérêt au recours en tant qu'il porte sur la réalisation d'une station de radiocommunication pour la SA Orange.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

14. La requérante prend un premier moyen de la violation des articles D.II.36, D.IV.11, D.IV.13 et D.IV.53 du Code du développement territorial (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 et, plus particulièrement, du devoir de minutie, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

15. En une première branche, intitulée « méconnaissance de l'objectif poursuivi par la zone agricole; absence d'application de l'article D.IV.13 du CoDT; motivation inadéquate de l'acte attaqué », elle fait valoir qu'il ne ressort pas de l'acte attaqué que son auteur s'est assuré du respect des conditions visées à l'article D.IV.13 du CoDT, qu'à aucun moment, l'auteur de l'acte attaqué n'a vérifié que la dérogation au plan de secteur est justifiée compte tenu des spécificités du projet litigieux « au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé », soit au droit de son habitation et de sa ferme, et qu'il n'est pas fait mention des raisons pour lesquelles les antennes litigieuses doivent nécessairement se situer en face de son bien, le long de la N4 en zone agricole, et non, par exemple, en zone forestière.

Elle considère que le seul motif de l'acte attaqué, selon lequel la réhabilitation annoncée d'un hôtel situé en zone de loisirs justifie que les deux relais soient déplacés aux fins de s'écarter de la zone de loisirs en question, est

manifestement inadéquat, dès lors qu'il n'est pas de nature à expliquer pourquoi, alors que la Nationale 4 s'étend sur plus de 2.500 mètres dans la zone agricole concernée, le projet litigieux doit nécessairement être implanté en face de son habitation, ni en quoi celui-ci ne peut s'implanter en zone forestière vide de toute habitation. Elle estime que cette motivation est d'autant moins adéquate qu'elle ne permet pas de comprendre pourquoi il est préférable de rapprocher le projet litigieux de son habitation tandis qu'il est opportun de l'écarter d'un projet hôtelier. Elle souligne qu'à la différence d'un hôtel fréquenté par des personnes y séjournant pour une durée limitée, son habitation et son exploitation sont occupées en permanence.

Elle ajoute que l'acte attaqué n'expose pas en quoi le projet est de nature à contribuer à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis, d'autant que le site finalement retenu se situe en pleine zone dépourvue de toute végétation, que, bien que le projet litigieux s'implante le long de la Nationale 4, celui-ci, d'une hauteur de 25 mètres, ne sera pas discret mais constituera un repère dans le paysage agricole environnant, et qu'il eut été plus judicieux de l'implanter à proximité de groupes d'arbres. Elle conclut que la volonté d'implanter le projet en zone agricole plutôt qu'en zone de loisirs n'est pas compréhensible au regard de l'article D.II.36 du CoDT.

16. En une seconde branche, intitulée « méconnaissance de l'avis du collège communal du 7 novembre 2019 et du 28 juillet 2020; absence de réponse apportée aux observations pertinentes formulées dans le cadre de l'enquête publique », elle estime qu'à propos de la proposition de déplacer les antennes « à l'une ou l'autre extrémité de cette zone », l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi l'une des extrémités de la zone de loisirs, soit celle du côté de son habitation, a été privilégiée par rapport à l'autre donnant sur la zone forestière, que la motivation est à cet égard d'autant plus inadéquate qu'elle fait fi de l'avis du collège communal du 28 juillet 2020 qui insistait sur la nécessité de prendre en compte l'avis des riverains, dont le sien, et que la partie adverse, elle-même, relève que le projet litigieux est « beaucoup trop proche » de son habitation. Elle précise que si cette proximité est avancée comme étant de nature à l'exclure du champ d'émission des ondes provenant des antennes relais, cette faible distance ne permet pas de comprendre pourquoi elle serait « bénéfique » dans son chef mais inacceptable par rapport à un projet hôtelier sis en zone de loisirs.

17. En réplique, sur la première branche, elle observe que la partie adverse admet n'avoir pas apprécié, de façon expresse et systématique, le respect des trois conditions prévues à l'article D.IV.13 du CoDT, en sorte que l'acte attaqué manque bien en droit, dès lors que les dérogations ne se présument pas et que

l'octroi de dérogations implique l'obligation de se prononcer de manière motivée sur chacune desdites conditions.

Elle critique le motif de l'acte attaqué selon lequel la zone agricole « ne sera en rien impactée en ce sens que le projet se situe à proximité immédiate du réseau routier, n'entravant pas les terres agricoles actuellement exploitées », y voyant une motivation générale, voire stéréotypée, qui ne permet pas de savoir pourquoi la dérogation litigieuse est justifiée compte tenu des spécificités du projet et du lieu précis où celui-ci est envisagé. Elle répète que le motif relatif à la réhabilitation annoncée d'un hôtel situé en zone de loisirs est inadéquat et que l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi le projet doit nécessairement être implanté en zone agricole.

Elle conteste également le caractère adéquat, au regard des conditions de l'article D.IV.13 du CoDT, du motif expliquant en substance que la demanderesse de permis propose une implantation en zone non urbanisable et que s'agissant de structures monotubes sises en bordure de la N4, les infrastructures peuvent s'intégrer visuellement. Elle considère, sans vouloir substituer son appréciation à celle de l'autorité, qu'au vu de la situation des lieux, l'auteur de l'acte attaqué aurait dû vérifier si, dans le souci de préserver le paysage agricole, le lieu d'implantation finalement choisi était le plus à même à recevoir le projet litigieux, *quod non*. Pour le reste, elle réitère ses critiques quant à l'implantation du projet litigieux en zone agricole plutôt qu'en zone de loisirs.

En ce qui concerne l'importance du projet non seulement pour la demanderesse mais aussi la clientèle, telle que soulignée par l'acte attaqué, elle estime que ce motif ne justifie en rien la dérogation litigieuse puisqu'il ne permet pas de comprendre pourquoi, pour des raisons techniques, le projet litigieux devrait être obligatoirement implanté à l'endroit qu'elle critique. Elle considère qu'ayant jugé opportun d'éloigner le projet d'un établissement hôtelier, la partie adverse aurait d'autant plus dû s'assurer de la compatibilité du projet avec son bien.

18. Sur la seconde branche, elle réitère les développements exposés dans sa requête. Elle ajoute que la critique formulée dans sa réclamation fait écho à l'observation formulée par la CCATM, qui, dans son avis du 18 novembre 2019, formulait des réserves quant à la justification de l'implantation du projet litigieux. « Par mimétisme », elle pose toujours la question de savoir pourquoi la demanderesse a décidé d'implanter précisément le projet en face de chez elle et pas ailleurs le long de la Nationale 4, en un lieu potentiellement plus apte visuellement et sanitaire.

19. Dans son dernier mémoire, rappelant que les dérogations doivent rester l'exception et s'interpréter restrictivement, elle fait valoir que, pour le territoire donné, tous les nombreux pylônes candélabres présents le long de la N4 étaient éligibles pour le projet et elle fait grief à la partie adverse, en l'absence de toute contrainte technique et juridique connue, de décider que le projet doit nécessairement s'installer en zone agricole, alors spécialement qu'à proximité, il existe une zone d'activité économique mixte et une zone forestière dénuée de toute habitation.

Elle estime qu'affirmer que la dérogation est justifiée parce que le projet est implanté en bordure de la N4, peut éventuellement démontrer qu'il ne compromet pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur dans le reste de son champ d'application mais pas que la problématique du lieu précis de l'implantation a été prise en considération. Elle trouve incompréhensible, voire contradictoire, que l'acte attaqué autorise le projet juste en face de sa propriété alors que le site en définitive retenu résulte d'une modification de la demande de permis qui avait précisément pour objectif d'écarter le relais en projet d'une zone urbanisée. Elle ajoute qu'à ce propos, l'acte ne répond manifestement pas à sa réclamation.

V.2. Examen

20. Sur la première branche, 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.

Par ailleurs, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la requérante quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

21. L'article D.IV.13 du CoDT dispose comme suit :

- « Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme si les dérogations :
- 1° sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé;
 - 2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application;
 - 3° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

Les travaux préparatoires propres à cette disposition comportent le passage suivant (*Doc. Parl.*, Parl. w., session 2015-2016, n° 307/1, p. 44) :

- « Cette disposition fixe les conditions dans lesquelles les dérogations au plan de secteur et aux normes du guide régional peuvent être octroyées. En effet, si les hypothèses de dérogations peuvent varier que l'on soit un demandeur public ou privé, les conditions de dérogation sont identiques. Elles sont partiellement inspirées de la jurisprudence du Conseil d'État. Les dérogations autorisables en application de l'article D.IV.13 ne doivent pas l'être à titre exceptionnel. En outre, elles doivent être justifiées compte tenu des spécificités du projet, ce qui n'implique pas qu'elles soient indispensables à la réalisation de celui-ci. La volonté est clairement d'assouplir la marge dont disposent actuellement les autorités pour s'écarter, dans les hypothèses visées à l'article D.IV.12, des prescriptions notamment des plans de secteur ».

S'il ressort de cet extrait la volonté du législateur d'assouplir les conditions d'octroi de la dérogation, il n'en demeure pas moins que le mécanisme dérogatoire reste, par nature, l'exception à la règle de principe, laquelle doit nécessairement s'appréhender de manière restrictive.

À cet égard, l'absence de référence à l'article D.IV.13 du CoDT dans l'acte attaqué n'implique pas nécessairement que son auteur a omis de procéder concrètement à la vérification du respect des conditions qui y sont reprises. Encore faut-il que les motifs de l'acte permettent de conclure qu'une telle analyse est manquante ou déficiente.

22. En l'espèce, l'acte attaqué identifie l'existence d'une dérogation au plan de secteur, exposant que le projet entraîne « une dérogation à la destination de la zone agricole au plan de secteur ».

L'auteur de l'acte attaqué expose cependant que la zone agricole « ne sera en rien impactée en ce sens que le projet se situe à proximité immédiate du réseau routier, n'entravant pas les terres agricoles actuellement exploitées ». Ceci permet de comprendre pourquoi la partie adverse estime que le projet est justifié compte tenu de ses spécificités au regard de son lieu d'implantation mais aussi qu'il

ne compromet pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur dans le reste de son champ d'application, conformément à l'article D.IV.13, 1° et 2°, du CoDT. Cette motivation est suffisamment claire. Elle est admissible en droit et en fait, la disposition susvisée n'imposant pas à l'autorité de se justifier quant au choix du site où le projet est envisagé par le demandeur de permis par rapport à des alternatives éventuelles.

Quant au respect de la condition d'intégration paysagère visée à l'article D.IV.13, 3°, du CoDT, l'acte attaqué est notamment motivé comme il suit :

« Considérant que la demanderesse propose ici une implantation en zone non urbanisable tel[le] que souhaitée par le Collège à la suite d'entretien sur place entre les différents intervenants; [qu'il s'agit] de plus ici de structures monotubes et non de type treillis (beaucoup plus lourdes visuellement); que les infrastructures peuvent à notre sens prétendre pouvoir s'intégrer visuellement, d'autant que ces dernières s'implantent à proximité immédiate d'une voirie où l'on dénombre déjà de nombreux candélabres;

Attendu que cette position sera confortée par le respect d'une teinte similaire aux candélabres existants ».

De tels motifs permettent de s'assurer que l'auteur de l'acte attaqué a examiné la question de l'impact paysager du projet. Il n'est pas démontré que cette appréciation repose sur une erreur en fait ou une erreur manifeste d'appréciation.

23. Par ailleurs, l'acte attaqué indique que le projet initialement déposé s'implantait « dans une zone de loisirs, art. D.II.27 du CoDT; juste au-devant d'un site de vacances en pleine réhabilitation ». Le changement d'implantation du projet en zone d'agricole est motivé de la manière suivante :

« Considérant que l'avis du collège communal de Bastogne, sollicité en date du 07/11/2019, et réceptionné par mes services en date du 08/01/2020, dans les délais prescrits par le CoDT, est favorable pour autant que l'implantation des deux relais proposés pour les deux opérateurs soient déplacés, à juste titre, afin que ceux-ci s'écartent en dehors de la zone de loisirs en question, de manière à s'envisager à l'une ou l'autre extrémité de cette zone;

Considérant que cette demande est d'autant plus pertinente que ladite zone de loisirs est bordée, de part et d'autre, de nombreux autres candélabres implantés dans des zones non destinées à l'urbanisation (forestières et agricoles);

Attendu que suite à cette demande des autorités communales de modifier l'implantation du projet, mes services ont invités la demanderesse, par courrier du 29/01/2020, à s'inscrire dans cette logique et de nous transmettre par courrier un plan d'implantation modifié tenant compte de ces remarques pertinentes ».

Cette motivation permet de comprendre que la partie adverse a estimé, à l'instar de la ville de Bastogne, qu'une implantation des deux relais en zone agricole était préférable. Une telle appréciation n'est pas dénuée de toute raison.

Comme déjà exposé, l'auteur de l'acte attaqué n'avait pas à procéder à une appréciation spécifique d'implantations alternatives à celle proposée par la demanderesse de permis, mais se devait simplement d'apprécier, au regard des dispositions impératives et indicatives applicables, dans quelle mesure le projet litigieux est conforme ou non à sa conception du bon aménagement des lieux. Il n'est pas démontré que l'appréciation portée à cet égard est manifestement déraisonnable, la seule circonstance que la partie requérante estime que des solutions d'implantation alternatives étaient meilleures ne permettant pas de conclure à une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse.

La première branche n'est pas fondée.

24. Sur la seconde branche, il convient de relever à nouveau que la partie adverse n'avait pas l'obligation de s'interroger sur l'existence d'une possible alternative pour le projet à l'autre extrémité de la zone de loisirs, du moment qu'il a apprécié régulièrement en quoi le projet soumis par la demanderesse de permis est admissible.

Il s'ensuit que le premier grief, pris de l'inadéquation de la motivation de l'acte attaqué quant à une implantation de l'autre côté de l'extrémité de la zone de loisirs, n'est pas fondé.

25. Par ailleurs, 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. Autrement dit, 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. L'étendue de la motivation est proportionnelle à l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des observations formulées.

26. En l'espèce, l'extrait de la réclamation déposée par la requérante lors de l'enquête publique, auquel la seconde branche fait référence, s'insère dans la formulation d'un grief ayant la portée suivante :

« • Outre cette modification du plan de secteur, nous sommes totalement contre l'installation de ces deux antennes relais. En effet, parmi les centaines de candélabres existants le long de la N4 entre Bastogne et Losange, ceux choisis

pour l'installation de ces antennes relais sont les deux qui se trouvent juste en face de notre habitation. Nous vous prions de nous excuser, mais seule la phrase suivante nous vient à l'esprit : Qu'est ce que c'est que cette mascarade ???!!! Voici la raison principale pour laquelle nous ne voulons pas d'antennes relais de ce type aussi proche de notre habitation. Nous tenons également à rappeler que cette raison est à l'heure actuelle connue de tous.

° De nombreuses études scientifiques récentes tendent à démontrer le caractère néfaste pour la santé de la propagation des ondes liées à la 3G ou la 4G. Nous pouvons citer les troubles de sommeil, de la concentration, de la vision, d'irritabilité, de la dépression, de nausées, de maux de tête, de vertige. Ces ondes pourraient également être impliquées dans le développement de plusieurs cancers (prostate, seins, poumons, etc.). Il est évident que plus nous sommes proches des appareils d'émission de ces ondes, plus le risque est élevé. Dès lors, l'installation de ces deux antennes relais à moins de 50 m de notre habitation est juste insensée.

• N'y a-t-il pas d'autres solutions plus adéquates pour l'installation de ces deux antennes relais ? N'y aurait-il pas, parmi les centaines voire les milliers de candélabres aux alentours, d'autres endroits plus propices à ce type d'installation ?! Nous pensons résolument que si ».

Dans le procès-verbal d'enquête publique du 10 juillet 2020, le collègue communal pointe que les deux réclamations introduites durant l'enquête publique « portent sur la crainte de nuisance sur la santé vu la proximité de ces deux antennes vis-à-vis des habitations de Remoifosse ». Par ailleurs, dans son avis du 17 juillet 2020, ce même collègue communal « demande que dans le cadre de la prise de décision de Monsieur le fonctionnaire délégué, celui-ci prenne en compte l'avis des riverains ».

Il s'ensuit que le grief susvisé exprimé par la requérante quant à l'implantation des stations de radiocommunication à proximité de ses biens vise à remettre en cause les incidences du projet sur la santé.

Sur ce point, l'acte attaqué comporte les motifs suivants :

« Attendu que cette nouvelle enquête a fait l'objet de deux réclamations écrites; que ces réclamations portent essentiellement sur les points suivants :

[...]

- Inquiétude quant au choix des deux candélabres à remplacer situés face à une habitation et des éventuels effets néfastes sur la santé;

Considérant que ces remarques sont recevables mais non fondées pour les motifs suivants :

[...]

- Les avis rendus par l'ISSeP dans le cadre de cette demande sont favorables; que par ailleurs l'angle d'émission des ondes ne saurait impacter l'habitation en question, beaucoup trop proche que pour se trouver dans le champ d'immission.

[...]

Considérant que l'ISSeP a été consulté de façon à apprécier les incidences éventuelles du projet sur la santé des riverains; que ses rapports n° 2912/2019 et

2913/2019 du 14/10/2019 pour Telenet Group et 2743/2019 et 2747/2019 du 02/10/2019 pour Orange sont favorables;

Considérant que la demande porte sur le remplacement de deux candélabres existants par 2 nouveaux relais de radiocommunication de type lightpole (structure légère de type monotube pouvant supporter un candélabre) pour les sociétés Telenet Group et Orange;

Considérant que les travaux détaillés sont repris dans le corollaire (*sic*) de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement reprise dans le dossier introduit;

Attendu que les caractéristiques des antennes sont reprises dans les dossiers d'évaluation des antennes analysés par l'ISSeP; que seules les valeurs d'immission déclarées et ayant fait l'objet de cette analyse peuvent être mises en œuvre;

Considérant qu'en vertu du Code du développement territorial (CoDT) et des articles 2 et 6 du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, 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 2008 (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 par cet arrêté doit apprécier la compatibilité de l'installation projetée et de sa mise en service avec le site; que, ce faisant, elle 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 que, de ce point de vue, l'arrêt n'a [pas] pour effet de modifier la nature de l'appréciation à laquelle l'autorité compétente doit se livrer pour statuer sur une demande de permis eu égard au CoDT;

Considérant, de surcroît, que l'absence de certitude scientifique ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût socialement et économiquement acceptable;

Considérant qu'il importe, dès lors, de veiller tout spécialement à ce que la puissance d'émission par antenne soit limitée au maximum dans les lieux accessibles au public, en tenant compte d'un service de qualité; qu'eu égard à cet objectif :

1. il s'indique d'envisager les lieux de séjour comme :

- les locaux d'un bâtiment dans lesquels des personnes peuvent ou pourront séjourner régulièrement tels que les locaux d'habitation, les écoles, les crèches, les hôpitaux, les homes pour personnes âgées;
- les locaux de travail occupés régulièrement par des travailleurs;
- les espaces dévolus à la pratique régulière du sport ou de jeux;
- à l'exclusion, notamment des voiries, trottoirs, parkings, garages, parcs, jardins, balcons, terrasses;

2. et de prendre en compte la densité de puissance dans les lieux de séjour aux niveaux suivants :

- dans les locaux : 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'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 les rapports de l'ISSEP n° 2912/2019 et 2913/2019 du 14/10/2019 pour Telenet Group et 2743/2019 et 2747/2019 du 02/10/2019 pour Orange sont favorables et établissent en conclusion que les antennes stationnaires de l'installation référencée dans le tableau 1 et dont les caractéristiques techniques sont résumées dans le tableau 2 respectent la limite d'immission fixée 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;

Attendu que le décret du 03/04/2009 (MB du 06/05/2009) en matière de norme à respecter quant aux différentes ondes émises, ne tient aucunement compte du cumul des antennes pour les différents opérateurs présents mais bien le respect de la norme (3V/m), par antenne, et non pour l'ensemble de celles-ci se trouvant sur le site;

Considérant qu'actuellement, seul l'ISSEP est agréé par le Gouvernement wallon pour veiller au bon respect de cette norme en Région wallonne; que force est de constater que, dans le cas présent, tous ses rapports sont favorables par rapport au décret susmentionné;

Attendu 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 si les conclusions du ou des rapports de l'ISSEP établissent que la norme visée au point II de la circulaire n'est pas dépassée; que, dès lors, les remarques émises par les réclamants sur ce point et les éventuels effets nocifs d'un tel projet sur la santé sont, dans le cas présent, recevables mais non fondés au vu de ce qui précède ».

Par les motifs précités, l'acte attaqué répond adéquatement au grief formulé à l'occasion de l'enquête publique dès lors qu'il indique clairement les raisons pour lesquelles la partie adverse a estimé que les craintes avancées par la requérante en termes de santé ne sont pas avérées. Il n'est pas soutenu que cette appréciation est erronée en fait ou repose sur une appréciation manifestement déraisonnable.

La seconde branche n'est pas fondée.

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

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

27. La requérante prend un second moyen de la violation des articles 5 et 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, les articles D.62, D.65, D.66 et D.75 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, 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, plus particulièrement du devoir de minutie, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

28. Dans une « première branche », en réalité une branche unique intitulée « l'évaluation des incidences sur l'environnement est lacunaire », elle observe que le corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement comprend, en annexes, les rapports des 2 et 14 octobre 2019 de l'ISSeP qui reprennent les caractéristiques techniques des antennes projetées et évaluent les incidences de celles-ci sur la santé humaine, les rapports du 14 octobre 2019 étant relatifs aux installations projetées de Telenet Group, et que le fonctionnaire délégué s'est appuyé sur ces rapports pour apprécier la conformité du projet au bon aménagement des lieux, alors qu'ils ont été rédigés avant la modification de l'implantation du projet litigieux et qu'ils n'en évaluent dès lors pas l'impact en raison de sa nouvelle implantation. Elle en déduit que la notice d'évaluation des incidences, qui se réfère à des rapports périmés, est manifestement lacunaire et, partant, n'a pas permis à l'auteur de l'acte attaqué de statuer en connaissance de cause.

29. Elle soutient que le caractère périmé des rapports de l'ISSeP est d'autant plus établi qu'en vertu de l'article 6 du décret du 3 avril 2009 précité, « le rapport est valable pendant deux ans sauf modification des paramètres d'immission ou le déplacement ou le remplacement de l'antenne émettrice stationnaire » et qu'en raison du déplacement du projet litigieux, les rapports en question n'étaient donc plus valables, en sorte qu'en s'y référant, l'auteur de l'acte attaqué méconnaît cette disposition.

Elle souligne également le caractère lacunaire de la notice d'évaluation des incidences en ce qu'à aucun moment, elle ne mentionne que le projet litigieux s'implante à moins de 35 mètres de son habitation, alors qu'à la lecture des rapports susvisés de l'ISSeP, cette proximité pose question et qu'au demeurant, elle ne peut comprendre sur quel élément la partie adverse se fonde pour considérer que l'angle

d'émission des ondes ne saurait impacter son habitation et que sa santé sera préservée, dès lors qu'ils concernent un autre lieu d'implantation que celui finalement retenu.

Elle en déduit que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas pu raisonnablement apprécier si le projet était susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et qu'à tout le moins, la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate au regard des objectifs de l'article D.50 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Elle ajoute que la notice d'évaluation des incidences est lacunaire dès lors qu'elle ne se penche pas sur l'existence d'alternatives au projet litigieux. Elle pointe qu'à la lecture de la notice, il n'est pas permis de comprendre pourquoi le projet litigieux doit nécessairement s'implanter à l'endroit retenu ni pourquoi aucun des nombreux autres candélabres situés le long de la N4 ne peut accueillir les antennes relais litigieuses, en sorte que l'autorité administrative a statué en méconnaissance de cause.

30. En réplique, elle précise que lorsqu'elle a sollicité la communication du dossier administratif auprès de la ville de Bastogne, il n'a pas été question de deux nouveaux rapports de l'ISSeP rédigés en 2020 et s'étonne qu'ils n'aient pas été joints au corollaire de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, outre que l'acte attaqué n'en fait pas mention. Elle conteste qu'il puisse s'agir d'une simple erreur matérielle. Elle fait aussi valoir que ces rapports n'étaient pas repris dans le dossier consultable dans le cadre de l'enquête publique, de telle sorte que l'effet utile de celle-ci a été méconnu.

Elle observe que, de l'aveu de la partie adverse, l'ISSeP n'a jamais rendu de rapport complémentaire pour les installations de la SA Orange et estime que la formulation de l'acte attaqué à cet égard ne peut non plus être considérée comme une simple erreur matérielle. À son estime, cela témoigne d'un manquement dans l'exercice effectif du pouvoir d'appréciation et d'une motivation inadéquate qui ne permettent pas de s'assurer que l'auteur de l'acte attaqué a bien statué sur la base des nouveaux rapports de l'ISSeP.

Elle réitère ses critiques à l'encontre de la notice d'évaluation des incidences qui ne mentionne pas que le projet litigieux s'implante à moins de 35 mètres de ses propriétés ni n'examine l'existence d'alternatives.

31. Dans son dernier mémoire, elle répète qu'aucun nouveau rapport concernant les installations d'Orange n'a été rédigé, et considère qu'il n'est pas

démontré que les nouveaux rapports ont été communiqués au fonctionnaire délégué, qui n'a pas pu les prendre en considération. Quant aux installations de Telenet, elle estime avoir bien intérêt au moyen dès lors que ce n'est pas parce que les limites d'immission sont respectées que la partie adverse aurait *ipso facto* délivré l'acte attaqué.

VI.2. Examen

32. À titre liminaire, dès lors que la SA Orange a renoncé de manière définitive et irrévocable au permis d'urbanisme, les critiques de légalité afférentes à la partie de l'acte attaqué qui la concerne sont irrecevables à défaut d'intérêt.

33. Pour le surplus, l'acte attaqué contient, pour rappel, notamment les considérations suivantes :

- « - Les avis rendus par l'ISSeP dans le cadre de cette demande sont favorables; que par ailleurs l'angle d'émission des ondes ne saurait impacter l'habitation en question, beaucoup trop proche que pour se trouver dans le champ d'immission.

[...]

Considérant que l'ISSeP a été consulté de façon à apprécier les incidences éventuelles du projet sur la santé des riverains; que ses rapports n°2912/2019 et 2913/2019 du 14/10/2019 pour TELENET GROUP et 2743/2019 et 2747/2019 du 02/10/2019 pour ORANGE sont favorables;

[...]

Considérant qu'en l'espèce les rapports de l'ISSeP n° 2912/2019 et 2913/2019 du 14/10/2019 pour Telenet Group et 2743/2019 et 2747/2019 du 02/10/2019 pour Orange sont favorables et établissent en conclusion que les antennes stationnaires de l'installation référencée dans le tableau 1 et dont les caractéristiques techniques sont résumées dans le tableau 2 respectent la limite d'immission fixée 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;

Attendu que le décret du 03/04/2009 (MB du 06/05/2009) en matière de norme à respecter quant aux différentes ondes émises, ne tient aucunement compte du cumul des antennes pour les différents opérateurs présents mais bien le respect de la norme (3 V/m), par antenne, et non pour l'ensemble de celles-ci se trouvant sur le site;

Considérant qu'actuellement, seul l'ISSeP est agréé par le Gouvernement wallon pour veiller au bon respect de cette norme en Région wallonne; que force est de constater que, dans le cas présent, tous ses rapports sont favorables par rapport au décret susmentionné;

Attendu 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 si les conclusions du ou des rapports de l'ISSeP établissent que la norme visée au point II de la circulaire n'est pas dépassée; que, dès lors, les remarques émises par

les réclamants sur ce point et les éventuels effets nocifs d'un tel projet sur la santé sont, dans le cas présent, recevables mais non fondés au vu de ce qui précède ».

34. Sur la recevabilité du moyen, en ce que le moyen dénonce pour la première fois dans le mémoire en réplique, une atteinte à l'effet utile de l'enquête publique, au motif que les rapports de l'ISSeP rédigés en 2020 n'ont pas été joints au dossier consultable lors de la seconde enquête publique, la critique est nouvelle. Ne relevant pas de l'ordre public et dès lors qu'elle eut pu et donc dû être soulevée dès la requête, elle est tardive et, partant, irrecevable.

35. Par ailleurs, si, certes, l'acte attaqué ne fait pas mention des deux rapports complémentaires du 16 juin 2020 de l'ISSeP, mais uniquement des rapports établis en 2019, les rapports actualisés de 2020 sont bien repris au dossier administratif et ont été communiqués au fonctionnaire délégué par un courriel du 22 juin 2020. En outre, la motivation de l'acte attaqué et le dossier administratif démontrent que le fonctionnaire délégué a bien pris en compte, dans la décision attaquée, la nouvelle implantation du projet et les réclamations formulées quant à ce, puisque c'est à propos de l'habitation située en face de celle-ci, c'est-à-dire l'habitation de la requérante, qu'il relève de manière exacte que « les avis rendus par l'ISSeP dans le cadre de cette demande sont favorables » et que « l'angle d'émission des ondes ne saurait impacter l'habitation en question, beaucoup trop proche que pour se trouver dans le champ d'immission ».

Ni le dossier administratif, ni l'acte attaqué n'infirmement donc le fait que la référence, dans l'acte attaqué, aux premiers rapports de l'ISSeP procéderait d'une erreur matérielle, comme l'avance la partie adverse.

36. Enfin, les dispositions visées au moyen n'imposent pas que la demande de permis comporte l'examen d'alternatives d'implantation du projet litigieux. En tout état de cause, la partie intervenante a communiqué, dans le cadre de l'instruction administrative, une justification afin de ne pas retenir une alternative d'implantation du projet au sud de la zone de loisirs, en sorte que la critique manque en fait.

Le second moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

37. 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°, 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 8 juin 2022, 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