

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.102 du 23 novembre 2022

A. 224.864/XIII-8314

En cause : **1. la société anonyme IMMOBEL,**
2. la société anonyme LOTINVEST DEVELOPMENT,
3. la société anonyme BELGIAN LAND COMPANY,
ayant toutes élu domicile chez
M^e Fabrice EVRARD, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne ORBAN DE XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

Partie intervenante :

la société anonyme ORANGE BELGIUM,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel DELNOY et Zoé VROLIX, avocats,
rue Albert Mockel 43/11
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 mars 2018, la société anonyme (SA) ImmoBel, la SA Lotinvest Development et la SA Belgian Land Company demandent l'annulation de l'arrêté du 12 janvier 2018 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la SA Orange un permis d'urbanisme ayant pour objet la réalisation d'un site de radiocommunication sur un bien sis avenue des Pâquerettes à Waterloo, cadastré 2^{ème} division, section E, n° 172C.

II. Procédure

Par une requête introduite par la voie électronique le 14 janvier 2022, la SA Orange Belgium a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 31 janvier 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section 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 11 octobre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 novembre 2022.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Julie Cuvelier, *loco* M^e Fabrice Evrard, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Julien Bonaventure, *loco* M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Zoé Vrolix, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, a été entendue 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

1. Dans le courant du mois de février 2017, la SA Orange introduit auprès du fonctionnaire délégué une demande de permis d'urbanisme ayant pour

objet « la réalisation d'un site de radiocommunication » sur un bien sis avenue des Pâquerettes, à Waterloo, cadastré 2^{ème} division, section E, n° 172C.

Le projet prévoit l'installation d'un nouveau pylône de type tubulaire d'une hauteur de trente mètres et le placement, sur celui-ci, de six antennes (technologie GSM, UMTS et LTE), ainsi que la pose d'armoires techniques au pied du pylône et d'une clôture en treillis autour du site.

Le projet est situé en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur de Nivelles.

La parcelle concernée par le projet, propriété d'Infrabel, est située à proximité d'une ligne de chemin de fer.

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement déposée à l'appui de la demande précise que le pylône de type tubulaire présente une hauteur de 30 mètres, que le placement sur ce nouveau pylône concerne 6 nouvelles antennes, 3 faisceaux hertziens, des armoires techniques et une clôture treillis tout autour du site. Il est indiqué que l'emplacement a été choisi pour son impact moyen sur l'aspect visuel général du site compte tenu de la présence d'une grande zone d'activité économique entourée de zones forestières, de zones d'aménagement différé à caractère industriel et de zones d'espaces verts.

Le dossier de demande comporte un avis de l'ISSEP relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires. Cet avis conclut que les antennes visées par le projet 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.

2. Le 3 mars 2017, le fonctionnaire délégué délivre un accusé de réception du dossier complet de la demande.

3. Une enquête publique est organisée du 19 avril au 3 mai 2017 car la demande n'est pas conforme à la destination du plan de secteur. Elle donne lieu à plusieurs lettres de réclamations ainsi qu'à une pétition contre le projet signée par 148 personnes.

4. Le 23 avril 2017, Infrabel émet un avis favorable conditionnel sur le projet.

5. Le 25 avril 2017, Vivaqua émet un avis favorable conditionnel.

6. Le 22 mai 2017, la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM) de la commune de Waterloo émet un avis défavorable unanime au motif qu'un plan communal d'aménagement révisionnel (PCAR) est en cours d'étude pour modifier l'affectation de certaines parcelles en zone d'habitat ainsi qu'en zone de services publics et d'équipements communautaires.

7. Le 31 mai 2017, la commune de Waterloo émet un avis défavorable sur le projet, notamment au motif que le projet prévu n'est utile qu'à la SA Orange.

8. Le 29 juin 2017, le fonctionnaire délégué refuse de délivrer le permis sollicité aux motifs que, d'une part, il serait utile de disposer d'une vision planifiée en matière d'implantation d'antennes qui devrait regrouper tous les opérateurs et que, d'autre part, l'impact de la procédure en cours de plan communal d'aménagement révisionnel n'a pas été évalué dans la demande de permis.

9. Le 31 juillet 2017, la demanderesse de permis introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement.

10. Le 5 septembre 2017, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable « compte tenu de ce que la discussion porte sur le choix de l'implantation de la demande et des alternatives possibles; que rien dans le dossier ne permet à la commission de vérifier que l'implantation projetée constitue la meilleure implantation au regard des contraintes exposées en audition en ce qui concerne le potentiel urbanisable de la zone ».

11. Le 23 octobre 2017, les conseils de la demanderesse de permis adressent au ministre une note complémentaire.

12. Le 15 décembre 2017, la direction de l'urbanisme et de l'architecture de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (DGO4) transmet une note au ministre en lui proposant d'octroyer le permis sollicité.

13. Le 12 janvier 2018, le ministre de l'Aménagement du territoire délivre le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. La partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse observe que les requérantes précisent dans leur requête qu'elles ont signé plusieurs conventions dont, notamment, une convention de vente-échange de plusieurs parcelles avec l'association Institut des Sacrés Cœurs en vue de la construction d'un nouveau complexe scolaire et d'un nouveau hall de sport, sans toutefois produire ces conventions. Elle estime par conséquent que la question de l'intérêt au recours des requérantes reste ouverte et qu'il leur appartient de faire toute la lumière sur les conventions qu'elles ont signées.

B. Les parties requérantes

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes indiquent qu'elles ne sont pas encore propriétaires des parcelles faisant l'objet des conventions conclues, notamment avec l'Institut des Sacrés Cœurs, mais elles estiment que leur qualité de propriétaires de la parcelle cadastrée n° 170E suffit à démontrer leur intérêt au recours.

IV.2. Examen

Il ressort de l'extrait cadastral déposé au dossier administratif que les parties requérantes sont effectivement propriétaires de la parcelle cadastrée n° 170E. Leur qualité de propriétaires de la parcelle voisine de celle sur laquelle sera installée la station-relais de téléphonie mobile autorisée par l'acte attaqué suffit à leur conférer un intérêt au recours.

Partant, la requête est recevable dans le chef des trois parties requérantes.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 30*bis* et 127, § 3, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs et des principes de bonne administration dont le devoir de minutie, de l'erreur manifeste d'appréciation, ainsi que de l'erreur et de l'insuffisance dans les motifs de l'acte.

En premier lieu, elles reprochent à l'autorité d'avoir délivré le permis attaqué en dérogation à l'affectation prévue au plan de secteur. Selon elles, cette dérogation a été octroyée par facilité, sans avoir d'abord cherché à appliquer la règle qui demeure le principe de l'action. Elles soutiennent que l'autorité n'a pas exposé les raisons pour lesquelles la dérogation est nécessaire pour la réalisation optimale du projet à l'endroit considéré, alors que cette nécessité a été remise en cause par les réclamants, le collège communal, le fonctionnaire délégué et la commission d'avis sur les recours. Elles reconnaissent que l'auteur du projet a expliqué la méthodologie de déploiement du réseau de radiocommunication dans la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement mais elles affirment qu'il est toutefois resté en défaut de l'appliquer au cas d'espèce. Elles en déduisent que l'autorité n'a pas été en mesure de statuer en parfaite connaissance de cause et qu'elle a commis une erreur manifeste d'appréciation.

En second lieu, elles soutiennent que la motivation de l'acte attaqué est entachée de contradictions en ce qu'elle précise, d'une part, que les orientations du schéma de développement de l'espace régional (SDER) sont respectées (à savoir les principes de regroupement, de concentration, d'intégration et de partage), alors qu'elle relève, d'autre part, que seules « certaines orientations » du SDER sont respectées (principes de concentration et d'intégration) au contraire des principes de regroupement et de partage qui ne le sont pas, ce qui semble bien être le cas en l'espèce. Elles sont d'avis qu'une telle motivation contradictoire ne permet pas de s'assurer de la nécessité d'implanter une nouvelle antenne eu égard au réseau existant, ni de celle de l'implanter à cet endroit précis. Elles relèvent encore que ni la DGO4, ni la partie adverse ne précisent pour quelles raisons le seul fait de respecter deux de quatre principes avancés dans le SDER suffit à autoriser le projet litigieux, ni pour quelles raisons les principes de concentration et d'intégration sont prépondérants par rapport aux principes de regroupement et de partage.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que la demanderesse de permis lui a adressé un courrier le 23 octobre 2017 comportant une note technique établie par la société Ericsson dont il ressort qu'il existe un besoin d'implanter un site de mobilophonie à

l'endroit considéré, que plusieurs alternatives de localisation ont été examinées mais qu'aucune n'est envisageable, et que le projet s'intègre dans le cadre bâti et non bâti existant ainsi que dans le cadre environnant tel qu'il se déduit du PCAR en cours d'élaboration.

Elle relève que l'autorité a précisé dans l'acte attaqué que le conseil de la demanderesse de permis a fourni à l'appui de son recours une note comprenant les différentes alternatives d'implantation. Elle indique avoir longuement débattu des six alternatives d'implantation après avoir rappelé que le site envisagé est partageable avec d'autres opérateurs et qu'Infrabel a déjà marqué son intérêt à ce sujet. Elle déduit de ces éléments que l'auteur de l'acte attaqué a été en mesure de statuer en parfaite connaissance de cause et n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

Elle reconnaît que la motivation de l'acte attaqué quant au respect des orientations tracées dans le SDER (les principes de regroupement, de concentration, d'intégration et de partage) peut prêter à confusion. Elle estime toutefois que la confusion créée n'est pas de nature à induire raisonnablement le lecteur en erreur dès lors que le considérant de l'acte qui aborde ces principes la seconde fois est plus précis, qu'il procède à un examen du cas d'espèce et qu'il doit être préféré au premier considérant qui évoque ces principes.

Elle soutient que l'autorité s'est fondée sur les éléments d'informations qui ont été communiqués par la demanderesse de permis après son audition devant la commission d'avis sur les recours. À son estime, dès lors qu'ils faisaient état de ce qu'aucune station de base n'existe pour l'instant dans cette zone à l'ouest de la ligne de chemin de fer et qu'elle a noté « que le site envisagé est partageable avec d'autres opérateurs, en ce compris les installations du réseau GSM /R (Infrabel) qui a déjà marqué son intérêt », il peut être déduit de l'acte attaqué que les principes de regroupement et de partage prônés par le SDER ne sont pas rencontrés dans le cas d'espèce et que cet écart est justifié à suffisance.

C. Le mémoire en réplique

Les requérantes réitèrent l'argumentation contenue dans leur requête. Elles reprochent à l'auteur du projet de ne pas avoir appliqué *in concreto* la méthodologie expliquée dans la notice d'évaluation des incidences. Elles considèrent que l'analyse des alternatives de localisation effectuée par l'auteur du projet et par l'autorité ne permet pas de démontrer la nécessité d'implanter une nouvelle antenne eu égard au réseau existant ni, *a fortiori*, de l'implanter à cet endroit précis.

Concernant la contradiction des motifs de l'acte attaqué soulevée dans leur requête, elles soutiennent que les précisions apportées dans le mémoire en réponse selon lesquelles « les seconds considérants doivent être préférés au premier considérant rappelé » ne ressortent pas du permis et lui sont donc postérieures, ce qui conforte leur argumentation. Elles font également valoir que cette motivation contradictoire ne permet pas de s'assurer de la nécessité d'implanter une nouvelle antenne eu égard au réseau existant, ni à cet endroit précis.

D. Le mémoire en intervention

La partie intervenante répond que l'auteur de l'acte attaqué a consacré d'importants motifs à l'examen du lieu d'implantation du projet, de sa situation au plan de secteur et aux conditions de la dérogation à celui-ci.

Elle reproduit les passages de l'acte attaqué qu'elle estime pertinents et en déduit que ces motifs permettent de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité a considéré que le projet respecte ou structure les lignes de force du paysage (appréhension correcte des lignes de force du paysage et de l'impact visuel du projet).

Elle expose en quoi aucun des six emplacements alternatifs envisagés n'est pertinent en se référant aux motifs de l'acte attaqué qui reproduit l'avis de la DGO4.

Elle soutient que l'autorité a indiqué pourquoi il n'était pas possible d'implanter le projet autrement qu'en dérogeant au plan de secteur et que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement mentionne les nombreuses contraintes techniques liées à la mise en place d'un réseau.

Selon elle, l'acte attaqué indique en quoi l'octroi de la dérogation était nécessaire pour la réalisation optimale du projet à l'endroit précis où il s'implante (raisons techniques ou d'intégration au site bâti et non bâti existant). Elle fait en outre référence à la note technique de la société Ericsson, adressée à la partie adverse le 23 octobre 2017, qui explique notamment que « la couverture de la ligne de chemin de fer à cet endroit est une priorité en regard de son futur développement en tant qu'axe de transport majeur de et vers Bruxelles; que la couverture des lignes de chemin de fer est souhaitable de manière générale non seulement en termes de services aux usagers mais également en termes de sécurité en cas d'incident ».

À son estime, l'acte attaqué expose encore en quoi la dérogation ne dénature pas la zone d'habitat prévue au PCAR ni, *a fortiori*, la zone d'activité économique industrielle en vigueur actuellement.

Elle soutient enfin que même s'il devait être considéré que la demande de permis contient peu d'informations quant au choix du site d'implantation du projet, ces informations ont été complétées par la note technique d'Ericsson.

Quant à la contradiction alléguée par les requérantes en ce qui concerne les orientations du SDER, elle fait valoir, d'une part, qu'il ressort de l'acte attaqué que son auteur a eu connaissance de ce que certaines orientations du SDER n'étaient, en réalité, pas respectées mais que cela ne devait pas conduire à refuser le projet, et, d'autre part, que les requérantes ne tirent aucune conséquence de cette contradiction de l'acte attaqué sur le plan de la légalité.

E. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante insiste sur la valeur indicative des recommandations du SDER. À son estime, il est manifeste que l'autorité a perçu que le principe de regroupement n'était pas respecté en l'espèce, les motifs de l'acte attaqué exposant les raisons qui justifient cet écart. Elle maintient que le premier motif du permis qui énonce que le projet respecte le principe de partage est une erreur purement matérielle. Selon elle, l'acte attaqué indique expressément que le site est « partageable » et non « partagé ».

V.2. Examen

1. Le projet litigieux est situé en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur de Nivelles. Alors applicable, l'article 30bis du CWATUP, relatif à la zone d'activité économique industrielle, dispose comme suit :

- « La zone d'activité économique industrielle est destinée aux activités à caractère industriel, en ce compris les activités liées à un processus de transformation de matières premières ou semi-finies, de conditionnement, de stockage, de logistique ou de distribution. Elles peuvent s'exercer sur plusieurs sites d'activité. Y sont admises les entreprises de services qui leur sont auxiliaires ainsi que les activités économiques qui ne sont pas à caractère industriel et qui doivent être isolées pour des raisons d'intégration urbanistique, de mobilité, de sécurité ou de protection environnementale, sauf lorsqu'elles constituent l'accessoire d'une activité industrielle visée à l'alinéa 1^{er}. La vente au détail y est exclue sauf lorsqu'elle constitue l'accessoire d'une activité industrielle visée à l'alinéa 1^{er}. Elle comporte un périmètre ou un dispositif d'isolement, sauf pour la partie du périmètre qui se situe le long d'une infrastructure de communication utile à son développement économique ou lorsqu'un dispositif naturel ou artificiel, relevant

du domaine public, constitue lui-même un périmètre ou un dispositif d'isolement suffisant.

À titre exceptionnel, peuvent être autorisés:

1° dans les zones d'activité économique industrielle, les dépôts de déchets inertes;

2° dans les zones d'activité économique industrielle situées le long des voies d'eau navigables, les dépôts de boue de dragage.

Le logement de l'exploitant ou du personnel de gardiennage peut y être admis pour autant que la sécurité ou la bonne marche de l'entreprise l'exigent. Il fait partie intégrante de l'exploitation ».

L'article 127, § 3, du CWATUP, alors applicable, dispose comme suit :

« Pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation obligatoire visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3°, lorsqu'il s'agit d'actes et travaux visés au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, 2°, 4°, 5°, 7° et 8°, et qui soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, le permis peut être accordé en s'écartant du plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan d'alignement ».

En vertu de l'article 274bis, 1°, b), du CWATUP, les actes et travaux concernant l'installation ou la modification d'un réseau de télécommunication, notamment de téléphonie, sont réputés d'utilité publique, de sorte que l'installation en projet peut, le cas échéant, bénéficier d'une dérogation au plan de secteur dans les conditions prescrites par l'article 127, § 3, du CWATUP.

2. Compte tenu de l'arrêt n° 87/2007 du 20 juin 2007 de la Cour constitutionnelle, la faculté de s'écarter du plan de secteur n'est pas purement discrétionnaire. L'autorité qui veut faire application de l'article 127, § 3, du CWATUP doit d'abord chercher à appliquer le plan de secteur, ce qui demeure le principe de l'action, donner ensuite les motifs de bon aménagement du territoire qui la convainquent de ne pas respecter l'affectation prévue par le plan, et montrer ainsi que cette décision est nécessaire pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis. Il faut, en outre, que la dérogation accordée ne conduise pas à la dénaturation du plan, c'est-à-dire qu'il conserve, après la dérogation, une portée significative dans le reste de son champ d'application. Il ne suffit pas de justifier la dérogation par le fait que le projet respecte ou recompose les lignes de force du paysage. En effet, la décision de déroger requiert d'abord de l'autorité un exposé et une appréciation des raisons de ne pas appliquer le plan.

L'autorité compétente doit donc révéler les raisons pour lesquelles elle admet que la dérogation est nécessaire. L'appréciation qu'elle fait de celle-ci relève cependant du pouvoir discrétionnaire. Il y a lieu de rappeler que le Conseil d'État, qui est le juge de la légalité, ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative et ne peut que sanctionner l'erreur manifeste d'appréciation.

3. En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué relève que le projet déroge au plan de secteur et que la demande a été soumise aux mesures de publicité. Il expose les réclamations qui ont été émises dans le cadre de l'enquête publique; l'un des griefs soulevés fait état de l'absence de nécessité d'implanter ce nouveau site de téléphonie mobile au motif que la commune est couverte par les réseaux existants. Il rappelle ensuite les motifs de l'avis défavorable de la commune ainsi que les motifs de la décision de refus du fonctionnaire délégué. Il expose encore les arguments contenus dans le recours et synthétise l'avis de la commission d'avis sur les recours. Il relève enfin que, dans le cadre du recours, le conseil de la demanderesse de permis lui a envoyé un courrier daté du 23 octobre 2017 contenant une note avec les différentes alternatives d'implantation des installations et le choix du site retenu.

Cette note, établie par la société Ericsson, précise notamment, quant à la nécessité du projet, que l'objectif est de construire une station de base pour offrir un service de télécommunications mobiles à l'ouest de Waterloo car l'offre de service à cet endroit est particulièrement pauvre en termes de qualité de couverture mais aussi de capacité (nombre d'utilisateurs simultanés), les principales stations de base existantes étant déployées pour assurer la couverture du centre-ville. La note souligne également que le projet communal d'urbanisation de la zone va renforcer très significativement les besoins d'une offre correcte de couverture et de capacité.

4. S'agissant en particulier de la compatibilité du projet avec la zone d'activité économique industrielle du plan de secteur, l'acte attaqué reproduit les motifs suivants de l'avis de la DGO4 auquel son auteur déclare expressément se rallier :

- « Considérant sur le plan urbanistique, que le projet n'est toutefois pas conforme avec la destination de la zone au plan de secteur : zone d'activité économique industrielle (art. 30bis du CWATUP), pour les motifs suivants :
- l'activité exercée ne concerne pas une activité à caractère industriel, mais concerne plutôt des actes et travaux d'utilité publique, étant donné que le projet permet la mise en communication de milliers de personnes et contribue à l'amélioration du transfert des appels d'urgence notamment en cas d'accident;
 - l'activité n'est pas non plus liée à un processus de transformation de matières premières ou semi-finies, de conditionnement, de stockage, de logistique ou de distribution.

Considérant toutefois, qu'en application de l'article 127, § 3, l'autorité peut accorder un permis en s'écartant d'un plan de secteur, pour autant que la demande soit soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement, et pour autant que le projet soit respecté, soit structure, soit recompose les lignes de force du paysage;

Considérant en l'espèce, que les installations projetées constituent un élément d'un réseau de télécommunication, qui constitue lui-même un "maillage" entre les divers équipements de façon à assurer une couverture la plus uniforme possible du territoire. Ce "maillage" n'est pas de nature à pouvoir se calquer sur

le plan de secteur en tout lieu et des dérogations audit plan sont, par nature pour ce type de projets, inévitables. Ce réseau permet par ailleurs la mise en communication de milliers de personnes et contribue effectivement à l'amélioration du transfert des appels d'urgence notamment en cas d'accident;

Considérant que le site choisi respecte certaines des 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 concentration : concentration des infrastructures de radiocommunication à proximité immédiate des équipements et des réseaux publics existants (ce qui est le cas présent proximité d'une voirie équipée);
- le principe d'intégration : choix de l'implantation et de l'infrastructure porteuse intégrés au site bâti (pylône situé contre une vaste zone boisée).

Considérant que le site choisi ne respecte cependant pas d'autres 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, il s'agit d'un nouveau pylône);
- le principe de partage : partage d'une même infrastructure par plusieurs opérateurs (ici, seul l'opérateur Orange sera présent sur le site).

[...];

Considérant que sur le plan urbanistique, il ressort des documents photographiques et des plans fournis avec le dossier que les installations projetées seront situées sur un nouveau pylône tubulaire de 30 mètres de hauteur et en-dessous de celui-ci;

Considérant sur le site, que les lignes de force du paysage sont structurées par les infrastructures et éléments naturels suivants : la vaste zone boisée située à l'arrière du pylône projeté, et de part et d'autre de la parcelle concernée, une vaste prairie le long de la bande d'arbres à hautes tiges longeant la parcelle, la voirie longeant la parcelle concernée, une bande boisée longeant cette voirie qui est elle-même longée par la voie de chemin de fer et ses nombreux poteaux caténaires;

Considérant que les équipements techniques et armoires seront situés en-dessous du pylône concerné et seront ceinturés par une clôture défensive en treillis ton vert;

Considérant que le paysage est par conséquent déjà fortement marqué par la présence de la vaste zone boisée, de la ligne de chemin de fer et de ses nombreux poteaux caténaires existants, les pylônes d'éclairage accompagnant la voirie;

Considérant que le projet est situé au bout d'une grande zone de parking, et en arrière-plan se trouve une zone industrielle non aménagée suivie d'une vaste étendue de champs;

Considérant que le projet se trouve donc éloigné de la zone d'habitat existante, avec le bois des Bruyères pour écran entre les deux;

Considérant que le projet peut dès lors prétendre respecter les lignes de force du paysage au vu des éléments précités ».

5. Il ressort de la motivation qui précède que l'autorité expose dans l'acte attaqué sa perception des lignes de force du paysage et la manière dont le projet peut prétendre respecter celles-ci, et, partant, les raisons pour lesquelles elle considère que le permis peut être accordé par application de l'article 127, § 3, du

CWATUP. Elle conditionne par ailleurs la délivrance du permis à la plantation d'une haie vive d'essence régionale (moyenne tige) ceinturant les installations au sol. Les parties requérantes ne remettent pas en cause l'appréciation portée par l'auteur de l'acte attaqué à cet égard.

En toute hypothèse, il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation de l'intégration paysagère du projet à celle de l'autorité, aucune erreur manifeste n'étant démontrée en l'espèce, le fonctionnaire délégué ayant lui-même considéré, dans sa décision de refus de permis, que « l'impact visuel de l'infrastructure est limité du fait du recul et de l'environnement boisé et que le projet respecte dès lors les lignes de force du paysage », ce que relève l'autorité dans l'acte attaqué.

4. Par ailleurs, celle-ci expose les raisons pour lesquelles il est nécessaire de s'écarter du plan de secteur. Elle précise en effet qu'il s'agit d'un élément d'un réseau de télécommunication destiné à assurer une couverture la plus uniforme possible du territoire, et que ce réseau ne pouvant se calquer en tous points sur le plan de secteur, les dérogations sont, par nature, inévitables pour ce type de projets, ce qui est, selon elle, précisément le cas en l'espèce.

Contrairement à ce que les parties requérantes affirment dans leur requête, il ressort du dossier administratif que la demanderesse de permis a précisé dans son recours que l'objectif poursuivi est d'offrir un service de télécommunication mobile à l'ouest de Waterloo, étant une zone dans laquelle il n'existe pas encore de station de base et ce, afin, d'une part, d'assurer la couverture de la ligne de chemin de fer et, d'autre part, d'améliorer la qualité de service offert au sud-ouest et au sud du projet. En d'autres termes, le projet doit s'implanter à cet endroit précis du territoire communal afin d'atteindre l'objectif de couverture poursuivi.

L'autorité expose également les raisons pour lesquelles les alternatives étudiées dans la note n'ont pas été retenues. L'exactitude des éléments d'information qui précèdent n'est pas contestée par les parties requérantes.

Sur le vu de ces considérations, l'auteur de l'acte attaqué explique suffisamment en quoi le projet s'avère nécessaire et le dossier sur la base duquel l'autorité a statué permet de justifier la nécessité d'implanter le projet à l'endroit considéré.

Il s'ensuit que la nécessité de s'écarter du plan de secteur est établie.

5. Quant à la contradiction de l'acte attaqué alléguée par les parties requérantes, l'acte attaqué comprend le motif suivant :

- « Considérant, de surcroît, que le site d'implantation 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 (pylônes, châteaux d'eau, bâtiments publics hauts, ...);
 - le principe de concentration : concentration des infrastructures de radiocommunication à proximité immédiate des équipements et des réseaux publics existants;
 - le principe d'intégration : choix de l'implantation et de l'infrastructure porteuse intégrés au site bâti;
 - le principe de partage : partage d'une même infrastructure par plusieurs opérateurs ».

Plus loin dans l'acte attaqué, l'autorité reproduit l'avis de la DGO4 auquel elle se rallie expressément. Dans ce passage, déjà reproduit au point 4, la DGO4 considère que le site est conforme aux principes de concentration (concentration des infrastructures de radiocommunication à proximité immédiate d'une voirie équipée) et d'intégration (situé contre une vaste zone boisée, le pylône s'intègre au site bâti), mais qu'il ne respecte pas les principes de regroupement (limitation du nombre de pylônes et utilisation de bâtiments existants) et de partage (l'infrastructure n'est pas partagée par d'autres opérateurs).

Partant, la motivation de l'acte attaqué est entachée d'une contradiction manifeste. Il peut certes être supposé que l'acte attaqué est entaché d'une erreur matérielle en ce que son auteur affirme que le site respecte le principe de regroupement alors que le projet consiste à planter un nouveau pylône.

En revanche, la contradiction dont souffre l'acte attaqué quant au principe de partage affecte sa légalité. L'interprétation suggérée par la partie adverse dans son mémoire en réponse, visant à privilégier le second considérant qui évoque ce principe au détriment du premier qui en fait état, ne repose sur aucun argument de texte, d'autant que le premier est un motif propre de l'acte attaqué alors que le second n'est qu'une reproduction de l'avis de la DGO4.

Par ailleurs, l'avis de la DGO4 indique que la demanderesse de permis affirme, dans un courrier postérieur à l'introduction de la demande, que le site « est partageable avec d'autres opérateurs en ce compris les installations du réseau GSM/R (Infrabel) qui a déjà marqué son intérêt ». Cette affirmation, au demeurant non établie, ne permet pas de conclure que le principe de partage sera respecté, dès lors qu'à défaut de condition de partage émise dans l'acte attaqué, rien n'exclut que la demanderesse de permis demeure le seul opérateur présent sur le site.

Enfin, dans l'hypothèse où il faudrait considérer que le projet ne respecte pas le principe de partage, l'auteur de l'acte attaqué n'énonce aucune raison expliquant pourquoi cette orientation à valeur indicative ne doit pas être suivie en l'espèce.

En conclusion, les motifs de l'acte attaqué sont ambigus quant au respect ou au non-respect du principe de partage. En outre, aucun élément décisif ne permet de conclure que le projet en cause respecte ce principe, tandis que la motivation du permis délivré ne permet pas de comprendre pourquoi son auteur a autorisé un projet qui ne respecte pas l'un des quatre principes recommandés par le SDER.

6. Dans cette mesure, le premier moyen est fondé.

VI. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure et dépens

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

Les dépens comprenaient le droit de rôle de 200 euros par partie requérante ainsi que la contribution de 20 euros par partie requérante, telle que prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure.

Toutefois, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » et de la loi du 26 avril 2017 « réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers », les mots « par partie requérante » dans l'article 4, § 4, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017.

Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement des deux contributions indûment perçues.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 12 janvier 2018 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la SA Orange un permis d'urbanisme ayant pour objet la réalisation d'un site de radiocommunication sur un bien sis avenue des Pâquerettes à Waterloo, cadastré 2^{ème} division, section E, n° 172C.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence d'un tiers chacune, à la charge de la partie adverse.

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 adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 750 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 600 euros, et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 150 euros.

Article 3.

Les deux contributions de 20 euros indûment perçues seront remboursées aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 23 novembre 2022, par :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Élisabeth Willemart,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux