

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.244 du 19 décembre 2025

A. 243.098/XIII-10.513

En cause : **la commune de Nandrin**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société anonyme ELIA ASSET,
ayant élu domicile chez
M^{es} Dominique VERMER, Marie BAZIER
et Basile PITTIE, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 26 septembre 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 26 juillet 2024 par lequel le ministre du Territoire octroie, sous conditions, à la société anonyme (SA) Elia Asset un permis d'urbanisme ayant pour objet le renforcement de la liaison aérienne de 380 kV existante entre les postes de haute tension de Gramme (chemin du Chera - Bois de Tihange à Huy) et de Rimièrre (route du Condroz n° 151 à Neuville-en-Condroz - Neupré).

II. Procédure

2. Une ordonnance du 2 octobre 2024 de la présidente du Conseil d'État, en concertation avec l'auditeur général adjoint, a confirmé que la requête devait être enrôlée et traitée comme relevant d'un intérêt public supérieur, au sens de l'article 101/1, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Par une requête introduite le 3 décembre 2024 par la voie électronique, la SA Elia Asset a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, 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 27 novembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 décembre 2025.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Aymane Ralu, *loco* M^e Nathalie Fortemps, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Dominique Vermer, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, auditeur, a été entendu en son avis.

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 29 juin 2022, la SA Elia Asset introduit une première demande de permis d'urbanisme ayant les objets principaux suivants :

- le tirage d'un second terne (ajouter un circuit électrique de 380 kV) sur la ligne à haute tension aérienne de 380 kV existante entre le poste de haute tension de Gramme (situé sur la commune de Huy) et celui de Rimièr (situé sur la commune de Neupré) via les communes de Modave et Nandrin ;
- la construction d'une transition ligne-câble pour le passage en liaison souterraine à proximité immédiate du poste de Gramme ;
- le remplacement de certains pylônes et l'ajout d'un pylône dans le poste de Rimièr ainsi que le renforcement de structures en ce qui concerne les pylônes et les fondations.

Le projet implique des adaptations du tracé actuel qui induisent un allongement d'environ 100 mètres de la ligne existante. Le terne existant ne subira aucune modification hormis son déplacement sur trois nouveaux pylônes.

Une étude d'incidences sur l'environnement est déposée, laquelle examine notamment l'impact potentiel des champs électromagnétiques produits par la ligne à haute tension existante et celle projetée.

Dans le cadre de l'instruction administrative propre à cette demande, l'institut scientifique de service public (ISSeP) communique son avis le 19 mai 2023.

Le 19 juin 2023, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

Cet arrêté fait l'objet d'un recours en annulation et d'une demande en suspension introduits par la SA Elia Asset. Par l'arrêt n° 261.995 du 16 janvier 2025, le désistement d'instance est décrété (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.261.995).

4. Le 2 octobre 2023, la SA Elia Asset introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet le tirage d'un second terne, la construction d'une transition ligne-câble pour le passage d'une liaison souterraine (double terne) à proximité immédiate du poste de Gramme, le remplacement de certains pylônes et l'ajout d'un pylône dans le poste de Rimièr, ainsi que le renforcement de structures (pylônes et fondations).

Outre l'étude d'incidences sur l'environnement reprise dans le dossier de la demande de permis d'urbanisme du 29 juin 2022, une note complémentaire à l'étude d'incidences du 17 septembre 2023 établie par le bureau agréé est déposée.

5. Une enquête publique est organisée du 30 octobre au 29 novembre 2023 sur les territoires des communes de Neupré, Nandrin, Modave, Huy, Amay, Anthisnes, Engis et Tinlot.

Elle suscite le dépôt de nombreuses réclamations et d'une pétition.

6. Divers avis sont sollicités et émis au cours de la procédure au premier échelon administratif, dont l'avis défavorable du 8 décembre 2023 du collège communal de Nandrin.

7. Le 20 mars 2024, le fonctionnaire délégué octroie, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

8. Le 19 avril 2024, le collège communal de Nandrin introduit un recours à l'encontre de cette décision auprès du Gouvernement wallon.

9. Le 28 mai 2024, la SA Elia Asset répond aux arguments du collège communal.

10. Le 10 juin 2024, la commission d'avis sur les recours (CAR) estime ne pas pouvoir appréhender en toute connaissance de cause l'impact du projet sur le cadre de vie des habitations les plus proches.

11. Le 24 juin 2024, la SA Elia Asset transmet une note de clarification pour répondre aux observations de la CAR.

12. Le 26 juillet 2024, le ministre du Territoire octroie, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

13. La requête en intervention introduite par la SA Elia Asset, bénéficiaire de l'acte attaqué, est accueillie.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

14. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 23 de la Constitution, des articles D.3, D.70, D.74 et D.75 du livre I^{er} du Code de l'environnement, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de droit de précaution et du principe de motivation interne, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

15. La partie requérante résume son moyen, divisé en trois branches, comme suit :

- « À titre liminaire, le moyen expose que le projet autorisé par l'acte attaqué n'est pas soumis à un permis d'environnement, de sorte qu'il appartient à la partie adverse d'examiner les incidences du projet sur l'environnement dans le cadre de la demande de permis d'urbanisme.

La partie requérante rappelle aussi qu'il n'existe pas de normes qui s'appliquent au projet autorisé par l'acte attaqué en ce qui concerne les incidences des champs électromagnétiques sur la santé humaine, mais qu'une recommandation du Conseil supérieur de la Santé, basée sur le principe de précaution, invite les autorités compétentes à limiter à 0,4 μ T l'exposition aux champs magnétiques émanant d'une alimentation d'électricité dans les zones résidentielles, et spécialement l'exposition prolongée des enfants de moins de 15 ans.

20. Le moyen comporte trois branches.

Dans une première branche, il met en cause l'incomplétude de l'étude d'incidences qui a procédé à la modélisation du champ magnétique généré par le projet en tenant compte uniquement du courant annuel moyen.

Or, pour identifier les incidences du projet en tenant compte d'une "exposition prolongée d'enfants de moins de 15 ans", il s'agissait que l'étude d'incidences fournisse tous renseignements utiles à propos des pics des charges du réseau en fonction des heures et des saisons, et donc de la présence présumée d'enfants et d'habitants, mais aussi du courant maximal.

Une deuxième lacune de l'étude d'incidences tient à l'absence d'identification des habitations pour lesquelles cette valeur de 0,4 μ T sera dépassée et selon quelle ampleur, quelles fréquences.

Le moyen précise que ces lacunes de l'étude d'incidences ne peuvent pas être comblées par les documents produits par la SA Elia Asset dans le cadre de l'instruction du recours de la partie requérante. Il s'agit là en effet uniquement de documents unilatéraux du demandeur de permis, qui n'ont pas été établis par l'auteur d'étude d'incidences indépendant et impartial, ni même validés par celui-ci, ni même par l'ISSEP.

En tout état de cause, ces documents complémentaires de la SA Elia Asset n'identifient pas l'importance des dépassements pour les onze habitations identifiées comme concernées par le dépassement de la valeur de 0,4 μ T.

Ces lacunes de l'étude d'incidences ont nécessairement empêché la partie adverse de se prononcer en parfaite connaissance de cause: on n'aperçoit pas en effet comment en n'ayant pas toutes les données utiles quant au respect ou non, et l'importance de ce non-respect de la valeur de 0,4 μ T, la partie adverse pouvait décider de l'octroi du permis dans le respect du principe de précaution et de l'article D.75 du Code de l'environnement qui lui impose de prendre en considération les effets sur l'environnement.

Dans une deuxième branche, le moyen fait valoir que l'acte attaqué procède d'un revirement d'attitude injustifié.

Le projet a, en effet, été refusé par la partie adverse le 19 juin 2023, en raison de ce que le dossier ne comportait pas de présentation de l'exposition moyenne en fonction du seuil épidémiologique de 0,4 μ T que le Conseil supérieur de la Santé recommande de ne pas dépasser par mesure de précaution, durant une longue période, pour l'exposition des enfants de moins de 15 ans.

La motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi l'autorité administrative a ainsi opéré un revirement d'attitude.

Dans une troisième branche, le moyen met en cause le défaut de motivation interne régulière de l'acte attaqué, de même que le défaut de motivation formelle au regard de l'article D.74 du Code de l'environnement, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de précaution qui découle de l'article D.3 du Code de l'environnement, de l'article 23 de la Constitution, mais aussi de l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

À tort, en effet, l'acte attaqué retient que l'étude d'incidences et la note complémentaire de septembre 2023 "présentent les éléments techniques suffisamment probants et éclairés pour pouvoir statuer en parfaite connaissance de cause". Or, comme dénoncé à la deuxième branche du moyen, l'étude d'incidences est lacunaire. Il n'y a eu aucune validation de l'ISSeP en ce qui concerne l'exposition des habitations concernées dans le corridor 0,4 μ T et le dépassement ou non de cette valeur, et l'ampleur du dépassement.

Le moyen ajoute qu'au vu du principe de précaution consacré par les dispositions visées au moyen et du dépassement de la valeur de 0,4 μ T pour onze habitations, le permis devait, raisonnablement, être refusé.

Enfin, en tout état de cause, l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé en la forme et méconnaît l'article D.74 du Code de l'environnement, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, le principe de précaution qui consacré par l'article D.3 du Code de l'environnement et l'article 23 de la Constitution, et l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

La seule référence, comme retenue en première instance par le fonctionnaire délégué, que le projet "tend au respect de la valeur de 0,4 μ T" et le fait qu'Elia Asset a identifié les habitations susceptibles d'être impactées par ce dépassement ne permettent pas de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse décide quand même de délivrer le permis au regard du principe de précaution et des risques que présentent les dépassements de la valeur de 0,4 μ T pour la santé humaine. Loin de tendre au respect de cette valeur, il ne la respecte pas pour onze habitations, dont dix situées sur le territoire de la partie requérante.

Cette motivation ne permet pas non plus de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse n'a ainsi pas tenu compte de l'avis défavorable de la commune de Nandrin et des moyens développés à l'appui de son recours ».

B. Le mémoire en réplique

16. Sur la première branche, elle réplique que l'étude d'incidences sur l'environnement présente des lacunes majeures en ce qui concerne l'évaluation de l'exposition aux champs magnétiques émis par le projet. Elle fonde son argumentation sur la recommandation du conseil supérieur de la santé relative à l'impact de ces champs sur la santé publique, ainsi que sur le principe de précaution, visé par l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Elle rappelle que, dans sa recommandation de 2020, le conseil supérieur de la santé préconise de limiter à 0,4 microtesla l'exposition aux champs magnétiques dans les zones résidentielles, tout en précisant qu'il s'agit d'une valeur guide indicative fondée sur des expositions moyennes sur une année. Elle fait valoir que, contrairement à cette exigence, l'étude d'incidences sur l'environnement se fonde uniquement sur le « courant annuel moyen », soit une moyenne établie sur la base des charges de réseau non dépassées pendant 50 % du temps. Elle estime que cette approche ne permet pas de vérifier le respect effectif de la recommandation précitée, notamment pour les jeunes enfants exposés à domicile à certaines heures précises.

Elle reproche à l'étude d'incidences sur l'environnement de ne comporter aucune modélisation tenant compte des pics de charge en fonction des moments de la journée, ni d'analyse croisant ces pics avec la présence d'habitations dans les zones sensibles. En l'absence de telles données, elle considère qu'il n'est pas possible d'évaluer l'exposition moyenne probable pour les enfants sur le long terme, ce que la recommandation du conseil supérieur de la santé impose pourtant de prendre en compte.

Elle ajoute que l'avis du 19 mai 2023 de l'ISSeP, invoqué par la partie intervenante, ne porte pas sur la complétude de l'étude d'incidences à ce sujet, de sorte que la validation alléguée ne peut remédier à ces lacunes.

Elle assure que l'identification des habitations situées dans le « corridor 0,4 μ T » est insuffisante. Si elle constate que l'auteur de l'étude mentionne brièvement la présence d'une habitation, d'une ferme et de neuf autres habitations au pied de certains pylônes, elle reproche l'absence de données chiffrées fournies sur les niveaux précis de champ magnétique auxquels ces bâtiments seront exposés. Elle estime que les graphiques inclus dans l'étude d'incidences ne permettent pas de déterminer l'exposition moyenne de ces habitations.

Elle réfute l'affirmation de la partie intervenante selon laquelle la lecture de l'étude d'incidences permet d'identifier les onze habitations concernées par un dépassement du seuil de 0,4 microtesla. Elle souligne que ni la partie adverse ni la partie intervenante ne reproduisent dans leurs écrits de procédure les extraits de l'étude d'incidences sur l'environnement contenant de telles données, affirmant qu'elles n'existent pas.

Elle critique la note de clarification produite par la partie intervenante après l'audition devant la CAR, qui contient des éléments nouveaux absents du dossier de demande de permis initial. Elle précise que si cette note localise les onze habitations sur une carte, elle ne peut être considérée comme un complément valable à l'étude d'incidences sur l'environnement, puisqu'elle n'a pas été établie par un auteur d'étude d'incidences agréé et indépendant, ni soumise aux procédures prévues en cas de complément à une étude d'incidences sur l'environnement, dont une enquête publique et des demandes d'avis auprès des instances compétentes.

Elle considère que seules les données établies par l'auteur de l'étude peuvent constituer un complément valable et que l'étude d'incidences sur l'environnement, même complétée par cette note, ne fournit aucune indication précise sur l'ampleur des dépassements de la valeur guide de 0,4 microtesla.

Elle conclut que, même en tenant compte de cette note, *quod non*, l'auteur de l'acte attaqué ne pouvait, en application du principe de précaution, statuer valablement sur la demande de permis sans disposer des données nécessaires pour apprécier les risques du projet. Selon elle, afin de décider, en toute connaissance de cause, si le permis pouvait être délivré ou non, l'autorité devait déterminer, habitation par habitation, si la valeur de 0,4 microtesla était dépassée et dans quelle mesure.

17. Sur la deuxième branche, elle reproche à l'autorité décidante d'avoir modifié sa position sur la délivrance du permis sans justification suffisante en ce qui concerne les champs magnétiques. Elle précise que cette branche du moyen ne porte pas sur les autres éléments du projet initialement refusé.

Elle relève que la partie intervenante se limite à reproduire des extraits du précédent refus de permis, de la motivation de l'acte attaqué et de la note complémentaire de l'étude d'incidences sur l'environnement d'octobre 2023, sans répondre de manière argumentée aux griefs développés dans la requête.

Elle souligne que la note de clarification produite par la partie intervenante ne fournit toujours pas une estimation de l'exposition moyenne des habitations

concernées au regard de la valeur de 0,4 microtesla, et ne peut donc justifier le changement d'attitude de l'autorité compétente.

18. Sur la troisième branche, elle maintient que l'acte attaqué n'est pas suffisamment motivé au regard de l'article D.VIII.14 du Code du développement territorial (CoDT) et des exigences découlant du principe de précaution. Elle réfute l'affirmation de la partie intervenante selon laquelle il est aisé de comprendre le raisonnement de l'auteur de l'acte attaqué. Elle expose que l'acte attaqué se contente d'indiquer, en s'appuyant sur la note de clarification, qu'il existe onze habitations concernées par un dépassement de la valeur de 0,4 microtesla, et que le projet « tend » au respect de cette valeur. Elle considère que cette formulation vague et stéréotypée ne permet pas de comprendre les raisons exactes ayant conduit à autoriser le projet.

Elle est d'avis que, bien que la valeur de 0,4 microtesla ne soit pas une norme légale, l'autorité compétente devait expliquer pourquoi elle a estimé pouvoir délivrer le permis malgré un dépassement de cette valeur pour certaines habitations, sans disposer d'informations précises sur l'ampleur du dépassement.

Elle insiste sur le fait qu'elle ne soutient pas que le permis devait être refusé du seul fait de ce dépassement mais qu'une erreur manifeste d'appréciation a été commise en l'absence de données suffisantes pour en évaluer la portée concrète. Elle estime également erroné de prétendre que le projet respecte globalement cette valeur alors que onze habitations dans le corridor 0,4 microtesla y sont exposées au-delà du seuil recommandé.

Elle précise qu'elle ne prétend pas non plus que la note complémentaire de 2023 devait être validée par l'ISSeP, mais que l'autorité décidante a considéré, à tort, que la validation par l'ISSeP s'appliquait à cette note, alors que tel n'est pas le cas. Elle se réfère à cet égard à l'avis du 19 mai 2023 de l'ISSeP, selon lequel il aurait été opportun de fournir une estimation de l'exposition moyenne des habitations riveraines, ce qui démontre, selon elle, l'insuffisance de l'étude d'incidences.

Elle conclut que, faute d'avoir pu disposer des informations requises sur l'ampleur du dépassement de la valeur guide pour les habitations concernées, l'autorité délivrante ne pouvait se prononcer en toute connaissance de cause. Elle relève que la condition de monitoring jointe à l'acte attaqué ne peut justifier cette carence, dès lors qu'elle ne remédie pas aux insuffisances de l'étude d'incidences ni ne permet à elle seule de garantir une protection adéquate de la santé humaine.

C. Le dernier mémoire

19. Elle résume son argumentation sur le premier moyen comme suit :

- « La première branche du moyen reproche à l'étude d'incidences environnementales une incomplétude double tenant d'une part à l'absence de modélisation du champ magnétique sur la base du courant maximal et des pics de charge liés aux variations horaires et saisonnières, indispensable pour évaluer l'exposition prolongée des enfants et des habitants, et d'autre part à l'absence d'identification précise des habitations situées dans le corridor de 0,4 μ T ainsi que de l'ampleur des dépassements de cette valeur seuil.

Le rapport de Monsieur l'Auditeur n'a examiné que la seconde lacune, omettant la première, pourtant développée dans la requête et dans le mémoire en réplique.

Le rapport rappelle l'absence de normes contraignantes en matière d'exposition de la population aux champs magnétiques mais il y a lieu de souligner que le Gouvernement flamand recommande un niveau de 0,2 μ T pour l'exposition intérieure et que l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mai 2024 a fixé, pour l'exposition chronique, une valeur guide à 0,4 μ T.

Contrairement à ce que soutient la partie intervenante, le moyen ne reproche pas à l'étude d'incidences de ne pas comporter de modélisation du courant moyen, mais bien de ne pas identifier les habitations concernées par le corridor de 0,4 μ T ni de fournir les données permettant de mesurer le dépassement de cette valeur. L'étude d'incidences se limite à mentionner, sur la base de graphiques, l'existence d'un corridor de 0,4 μ T affectant onze habitations mais elle ne fournit aucune indication concrète sur la valeur du champ auquel ces habitations seraient exposées ni sur l'ampleur du dépassement de la valeur guide. Le tableau 57 se borne à indiquer le champ maximal mesuré sans renseigner le champ moyen ou la mesure des dépassements.

Même dans son dernier mémoire, la partie intervenante ne peut indiquer où dans l'étude figureraient ces données.

La note complémentaire produite par ELIA dans le cadre de la deuxième demande de permis identifie les onze habitations mais ne contient aucun renseignement permettant de quantifier l'exposition et ne peut pallier les lacunes de l'étude, d'autant qu'elle émane du demandeur de permis et non de l'auteur de l'étude d'incidences.

La décision administrative de première instance affirme que la valeur de 0,4 microtesla est respectée dans la plupart des cas sans qu'il soit possible, sur la base des pièces du dossier, de vérifier cette affirmation, l'étude ne contenant pas les données nécessaires pour apprécier l'ampleur réelle des incidences. Cette lacune, qui prive les autorités et le public de la possibilité de se prononcer en connaissance de cause, n'est pas réparée par la note de clarification ni par les argumentations réitérées de la partie intervenante, déjà rejetées par l'arrêt du Conseil d'État du 12 septembre 2024.

Le refus de permis n'avait pas été fondé sur l'absence, dans le dossier de demande, de la modélisation du courant annuel moyen ou du couloir de 0,4 microtesla, mais sur le fait que l'étude d'incidences ne présentait pas l'estimation de l'exposition moyenne des habitations concernées au regard du seuil de 0,4 microtesla, le tableau 57 ne mentionnant que les valeurs maximales. Or, ces données essentielles ne figuraient toujours pas dans le nouveau dossier de demande de permis, de sorte que le changement de position de l'autorité ne repose sur aucun élément nouveau et apparaît dès lors dépourvu de justification.

L'étude d'incidences quant à l'exposition moyenne au champ magnétique, information pourtant déterminante et déjà invoquée pour refuser la précédente demande de permis. Il n'est donc pas reproché à l'autorité d'avoir appliqué le principe de précaution, mais de l'avoir fait sans disposer des données nécessaires. Les affirmations contraires de la partie intervenante ont déjà été écartées dans la première branche du moyen ».

V.2. Examen

V.2.1. Première branche

20. Une étude d'incidences sur l'environnement au sens de l'article D.6, 8°, du livre I^{er} du Code de l'environnement est un document qui doit permettre à l'autorité d'évaluer en toute connaissance de cause les incidences sur l'environnement du projet soumis à autorisation. Elle doit dès lors contenir des renseignements complets, précis et exacts. Les lacunes dans l'étude d'incidences ne vicient toutefois la décision de l'autorité que si elles sont importantes, c'est-à-dire si elles n'ont pas permis à celle-ci, fût-ce approximativement, d'apprécier la nature et les effets des travaux projetés sur l'environnement. À cet égard, si l'autorité compétente doit tenir compte de l'étude d'incidences sur l'environnement pour évaluer les incidences du projet, elle peut également s'informer d'une autre manière pour obtenir d'éventuelles informations manquantes.

Il appartient en principe à celui qui dénonce de tels défauts de rendre raisonnablement plausible que ceux-ci ont empêché l'administration d'apprécier convenablement la demande.

Lorsqu'aucune des instances spécialisées consultées n'a remis en cause la qualité et les données de l'étude d'incidences, il n'appartient pas au Conseil d'État de reconsidérer les analyses contenues dans celle-ci, hors le cas d'une erreur manifeste d'appréciation.

21. Le principe de précaution dans le domaine de la protection d'un environnement sain découle d'abord de l'article 191, paragraphe 2, premier alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution et se concrétise notamment à l'article D.3 du livre I^{er} du Code de l'environnement. Ce principe impose une démarche de précaution à l'égard des risques incertains qui ne peuvent pas être exclus mais qui apparaissent avec une certaine vraisemblance. Il en résulte que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, des mesures de protection peuvent être prises sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées (CJUE, grande chambre, arrêt du 5 décembre 2023, C-128/22, *Nordic Info BV*, ECLI:EU:C:2023:951, point 79).

L'application du principe de précaution par l'administration relève de son pouvoir discrétionnaire, de sorte que le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité appelée à se prononcer 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.

22. Au jour de l'adoption de l'acte attaqué, aucun régime juridique impératif spécifique au champ électromagnétique produit par des installations électriques, telles que des liaisons de transport et de distribution de l'énergie classique, n'était en vigueur. À défaut d'un tel cadre, l'autorité décidante dispose d'une large marge d'appréciation pour statuer, laquelle doit toutefois s'appuyer sur les recommandations émises par les instances spécialisées.

La recommandation 1999/519/CE du Conseil du 12 juillet 1999 relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques (de 0 Hz à 300 GHz) prévoit une limite d'exposition à 100 microtesla (μT) pour le public. La norme ainsi recommandée s'apprécie au regard de l'exposition ponctuelle et non moyenne.

Le conseil supérieur de la santé expose, dans son avis du 1^{er} octobre 2008, ce qui suit :

« Compte tenu des incertitudes actuelles, le Conseil Supérieur de la Santé estime que l'exposition aux champs magnétiques émis par les installations électriques doit être limitée, en particulier chez les enfants. L'exposition prolongée d'enfants de moins de 15 ans ne devrait pas dépasser la valeur moyenne de 0,4 microtesla (μT).

Cette exposition concerne tout lieu de résidence habituelle de l'enfant (habitation, institution d'accueil, école).

Cette recommandation résulte de la classification (2B) des champs magnétiques (50 ou 60 Hz) comme potentiellement cancérogènes par l'Agence Internationale pour la Recherche contre le Cancer (IARC) et fait référence au principe de précaution.

Des mesures simples permettent d'implémenter ces recommandations en tenant compte des situations et distances, telles que décrites ci-après, pour lesquelles un dépassement possible de la valeur de 0,4 μT a été constaté, pour ce qui est de :

- la localisation du lieu de résidence, et en particulier de la chambre à coucher de l'enfant, par rapport aux installations électriques publiques (lignes et câbles de distribution, postes de transformation) (voir 3.3.1, 3.3.2 et 3.3.3);

- la localisation de la chambre à coucher, et en particulier du lit de l'enfant, par rapport à certains éléments de l'installation électrique et appareils en fonctionnement continu (voir 3.3.4 et 3.3.5) ».

Dans son avis de mai 2020, le conseil supérieur de la santé explicite la recommandation suivante :

« Comme ce fut le cas en 2008, le Conseil supérieur de la santé recommande aux autorités compétentes d'adopter une politique limitant à 0,4 microtesla l'exposition aux champs magnétiques émanant de l'alimentation en électricité dans les zones résidentielles. Cette intensité de champ magnétique ne doit cependant pas être considérée comme une valeur absolue, au-delà de laquelle l'impact sur l'incidence de la leucémie infantile est certain, et en-deçà de laquelle cet impact est exclu. Étant donné qu'il s'agit d'une exposition à long terme – les années – le Conseil estime qu'il faut partir des valeurs moyennes de champ magnétique sur une année. Si la plupart des recherches se sont attachées à l'exposition aux champs magnétiques émis par des lignes à haute tension et de distribution aériennes, le Conseil estime que les champs émis par les câbles souterrains doivent également être pris en compte dans la politique visant à limiter l'intensité de champ magnétique ».

Il résulte de ce qui précède qu'il est recommandé de limiter l'exposition aux champs magnétiques émanant de l'alimentation en électricité dans les zones résidentielles à 100 microtesla pour des expositions ponctuelles et à 0,4 microtesla sur la base des valeurs moyennes de champ magnétique sur une année.

23.1. En l'espèce, l'étude d'incidences sur l'environnement déposée avec la demande de permis et la note complémentaire à l'étude d'incidences du 17 septembre 2023 examinent l'exposition aux champs magnétiques résultant du projet litigieux.

L'étude d'incidences relève notamment ce qui suit :

« Les champs électriques et magnétiques génèrent un courant électrique dans le corps humain par la force qu'ils exercent sur les particules chargées électriquement. Les effets avérés de ces champs dépendent de l'intensité locale du courant 'induit' dans chaque tissu. Ces effets comprennent principalement la perturbation du fonctionnement des systèmes visuel, nerveux et musculaire. Sur base des recommandations de l'*International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP)*, commission indépendante reconnue par l'OMS, le Parlement et le Conseil européens ont arrêté des "valeurs limites d'exposition" (VLE) correspondantes aux intensités de champs électriques internes au-dessus desquelles la personne concernée est susceptible de subir des effets nocifs pour sa santé ou des troubles passagers ».

23.2. L'annexe C de l'étude d'incidences sur l'environnement accompagnant la demande de permis, notamment, relève l'absence de norme contraignante en Belgique, explicitant les recommandations et réglementations existantes aux niveaux international et national. Elle précise ensuite, dans un titre 2.4.3. « Effets controversés », les normes recommandées énoncées au point 22.

Partant de cette prémisse, l'étude d'incidences sur l'environnement expose ce qui suit :

« Deux amplitudes de courant sont considérées :

1) Le courant nominal. C'est le courant maximum pour lequel le terna a été dimensionné et donc susceptible d'y circuler en permanence indépendamment de la structure réelle du réseau et dans les conditions sévères d'environnement. Il est ici déterminé par le type de conducteur et d'une valeur de 2000 A pour les lignes 380.7, 380.11 et 380.12, de 2322 A pour la ligne 380.9 et de 495 A pour la ligne 70.425.

2) Le courant annuel moyen. Il est voisin du courant annuel non dépassé pendant 50 % du temps (encore appelé médiane ou percentile 50), compte tenu des charges du réseau qui varient d'heure en heure et suivant les saisons. Cette valeur de courant est, ici, estimée de deux façons différentes pour la situation actuelle et pour la situation future. Pour la situation actuelle, les valeurs moyennes annuelles calculées à partir des relevés statistiques ont été utilisées alors que pour la situation future, elles ont été déterminées par un calcul de *load-flow* pour l'année 2023. Toutes ces valeurs sont reprises au Tableau suivant pour les différents ternes concernés. Ce sont ces valeurs qu'il convient de prendre en compte pour la détermination des champs relatifs à une exposition de longue durée ».

23.3. Ainsi, tenant compte des recommandations d'exposition maximales de 100 microtesla et de 0,4 microtesla précitées, l'étude calcule, par modélisation, les expositions en courant maximal et, par ailleurs, tenant compte du champ annuel moyen.

L'étude d'incidences considère toutefois que la prise en compte du courant annuel moyen est « l'hypothèse la plus réaliste pour pouvoir comparer les valeurs de champs magnétiques modélisées aux normes légales s'appliquant à des "expositions quotidiennes" ».

Concernant la méthodologie et la norme retenues, elle expose notamment ce qui suit :

« Une modélisation du champ magnétique généré par la ligne existante et par la ligne projetée a été réalisée par Elia. L'objectif de cette modélisation est d'estimer l'importance des champs magnétiques générés par l'ajout d'un second terna (380.9) au terna existant (380.7) de la ligne aérienne 380 kV entre le poste de Gramme et le poste de Rimièr. Ces informations sont basées sur des calculs standards et sur l'estimation des courants amenés à circuler dans la liaison.

Dans ce cadre, l'auteur d'étude atteste que les données de base, la méthodologie utilisée et les résultats présentés pour estimer l'impact du projet sont conformes aux règles de l'art en la matière et aux standards considérés dans le secteur.

La modélisation a été réalisée aux endroits jugés plus sensibles (voir profils de champs aux figures suivantes), soit au niveau des portées surplombant des zones habitées P7-P8 et P22-P23. Ces portées de la ligne du projet (référéncée 380.7-9) passent à proximité, respectivement, d'une ligne 380 kV (référéncée 380.11-12) et d'une ligne 70 kV (référéncée 70.425). Les résultats sont présentés en annexe et

une synthèse en est donnée ci-après. Notons que la modélisation est basée sur le courant annuel moyen dans un plan perpendiculaire à la ligne situé au milieu des portées. Rappelons que le courant passant par la liaison varie dans le temps, raison pour laquelle le courant annuel moyen est utilisé.

Les résultats sont présentés en annexe et une synthèse en est donnée ci-après. Notons que la modélisation est basée sur le courant annuel moyen de la liaison qui dépend de la partie de la liaison étudiée.

➤ Voir ANNEXE C : Modélisation des champs électriques et magnétiques

Cette note a également été validée par l'ISSEP (Institut Scientifique de Service Public).

➤ Voir ANNEXE D : Rapport d'expertise de l'ISSEP concernant la modélisation des champs électriques et magnétiques.

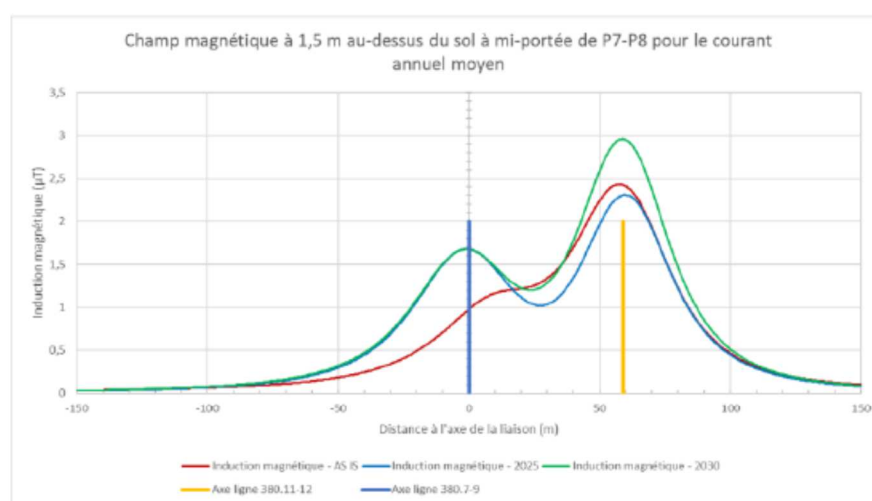


Figure 187 Portée P7-P8 - Champs magnétiques calculés à 1,5 m au-dessus du sol pour le courant annuel moyen dans chaque situation (source : Elia, 2022)

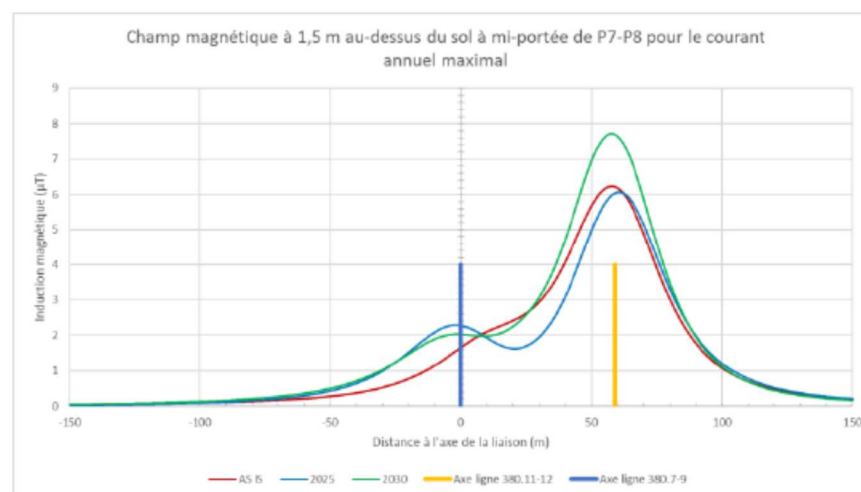


Figure 188 Portée P7-P8 - Champs magnétiques calculés à 1,5 m au-dessus du sol pour le courant annuel maximal dans chaque situation (source : Elia, 2022)

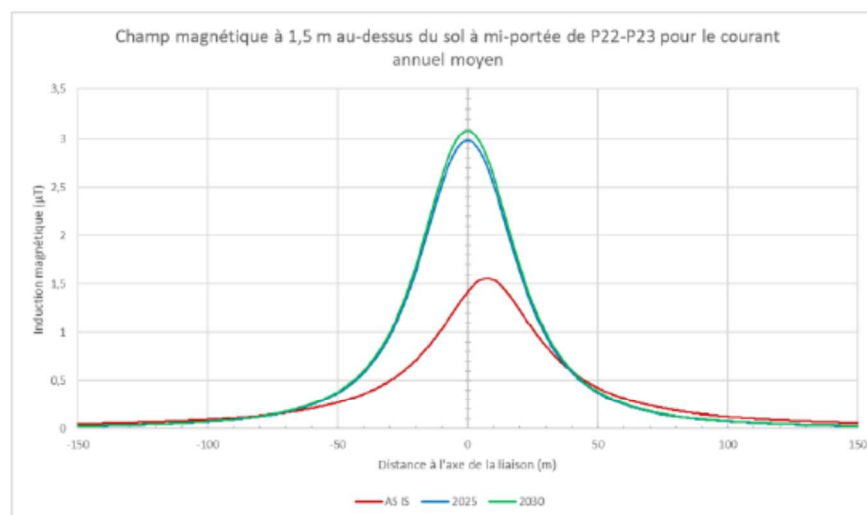


Figure 189 Portée P22-P23 - Champs magnétiques calculés à 1,5 m au-dessus du sol pour le courant annuel moyen dans chaque situation (source : Elia, 2022)

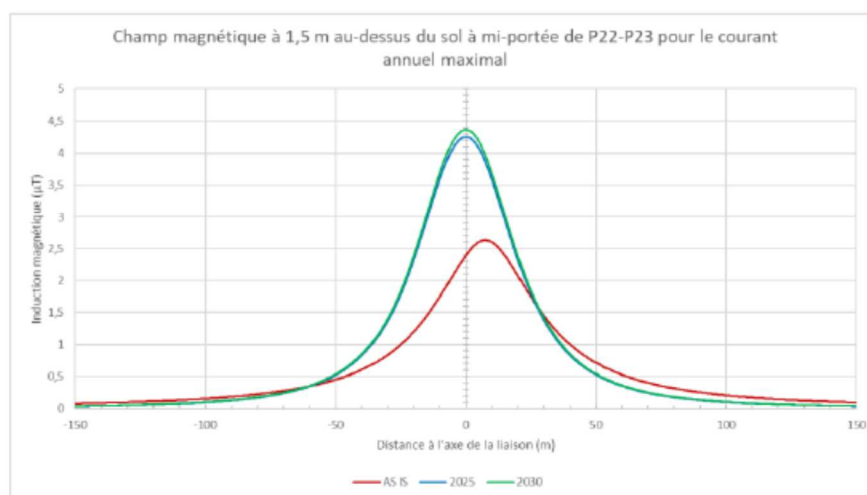


Figure 190 Portée P22-P23 - Champs magnétiques calculés à 1,5 m au-dessus du sol pour le courant annuel maximal dans chaque situation (source : Elia, 2022)

».

L'étude d'incidences précise encore ce qui suit :

« Concernant la liaison électrique en courant alternatif projetée, une modélisation du champ magnétique généré a été réalisée aux endroits jugés plus sensibles, soit au niveau des portées surplombant des zones habitées. Selon cette modélisation, les profils de champ magnétique calculés pour la situation actuelle et future, pour le courant annuel moyen, dans un plan perpendiculaire à la ligne situé au milieu des portées au-dessus des zones habitées mettent en évidence que le champ magnétique moyen qui pourra être observé au niveau des habitations respectera en tout point les valeurs limites européennes de 100 μT . La valeur de 0,4 μT (valeur de précaution à approcher) est respectée dans la plupart des cas. Rappelons qu'il ne s'agit que d'une valeur indicatrice sans base légale ».

23.4. L'étude d'incidences sur l'environnement et la note complémentaire à l'étude tiennent compte d'un « corridor 0,4 μT » pour apprécier les incidences du projet sur l'environnement et la santé humaine. À cet égard, l'étude d'incidences précise ce qui suit :

« La modélisation a été réalisée aux endroits jugés plus sensibles (voir profils de champs aux figures suivantes), soit au niveau des portées surplombant des zones habitées P7-P8 et P22-P23. Ces portées de la ligne du projet (référéncée 380.7-9) passent à proximité, respectivement, d’une ligne 380 kV (référéncée 380.11-12) et d’une ligne 70 kV (référéncée 70.425). Les résultats sont présentés en annexe et une synthèse en est donnée ci-après. Notons que la modélisation est basée sur le courant annuel moyen dans un plan perpendiculaire à la ligne situé au milieu des portées. Rappelons que le courant passant par la liaison varie dans le temps, raison pour laquelle le courant annuel moyen est utilisé.

Les résultats sont présentés en annexe et une synthèse en est donnée ci-après. Notons que la modélisation est basée sur le courant annuel moyen de la liaison qui dépend de la partie de la liaison étudiée.

[...]

On peut remarquer que la valeur de 100 μT (valeur limite européenne) n’est jamais atteinte.

On y retrouve également les distances depuis l’axe de la ligne à partir desquelles le champ devient inférieur à 0,4 μT (valeur de précaution reprise par le Conseil Supérieur de la santé) pour chaque portée, dans chaque situation et de part et d’autre de la ligne du projet (référéncée 380.7-9) (voir Tableau suivant). Ces distances définissent ce que l’on appelle le “corridor 0,4 μT ”, ce couloir est défini pour le point le plus bas de la ligne, toutefois, au pied des pylônes, son emprise est légèrement inférieure.

Au droit de ce corridor, on comptabilise une habitation sous la portée des pylônes P7-P8 rue la Pâche et une ferme sous la portée P22-P23 soit route du Condroz. On retrouve également 9 habitations au pied des pylônes P22 et P23.

Tableau 56 Distances caractéristiques du corridor 0,4 μT pour chaque portée dans les différentes situations (source : Elia, 2022)

	Côté nouveau terre			Côté terre existant		
	Situation actuelle	Horizon 2025	Horizon 2030	Situation actuelle	Horizon 2025	Horizon 2030
Portée P7-P8	25.5 m	42.5 m	44 m	103.5 m	102.5 m	105.5 m
Portée P22-P23	37 m	48 m	49 m	52 m	48 m	49 m

».

Des projections ont également été réalisées chez les riverains où des mesures ont été réalisées. Le tableau suivant reprend les projections réalisées :

Tableau 57 Champs magnétiques mesurés et estimés pour le projet (source : Elia, 2022)

Riverain	Portée la plus représentative	Distance minimale entre 380.7-9 et l'habitation	Champ maximal mesuré dans l'habitation et emplacement de la mesure	Champ maximal estimé dans la situation future	Précision qualitative par rapport à la valeur calculée	
1	P7-P8	-69 m	Au centre de la parcelle pour la future maison	0,103 μ T	0,35 μ T	Pylônes
2	P22-P23 (Uniquement 380 kV)	-156 m	Chambre enfant, devant la fenêtre côté ligne	0,072 μ T	0,08 μ T	Situation intermédiaire
3	P22-P23	-126 m	Chambre parent, à côté de la tête de lit côté ligne	0,031 μ T	0,12 μ T	Pylônes
4	P22-P23	+77 m	Cuisine	0,143 μ T	0,19 μ T	Pylônes
5	P22-P23	-24 m	Chambres enfants	0,4 μT	1,94 μT	Pylône pour 380.7 Mi-portée pour 70.425
6	P22-P23	-36 m	Chambre parents, coin côté ligne	0,36 μ T	1,2 μT	Pylônes
7	P22-P23	-134 m	1er étage Chambre Sud entre le lit et la fenêtre	0,051 μ T	0,11 μ T	Mi-portée (point de mesure au 1 ^{er} étage)
8	P22-P23	0 m	À l'emplacement du futur garage	1,092 μT	2,8 μT	Situation intermédiaire pour 380.7 Mi-portée pour 70.425
9	P22-P23	-35 m	1er étage Chambre 3 côté ligne	0,176 μ T	1,25 μT	Pylônes (point de mesure au 1 ^{er} étage)

».

Concernant les portées y visées, l'annexe C de l'étude reprend la situation spécifique à chacune d'entre elles sous la forme de graphiques du champ magnétique à 1,5 mètre au-dessus du sol à mi-portée des postes pour le courant annuel moyen.

À cet égard, cette annexe précise ce qui suit :

« À l'aide des profils de champ moyen établis ci-dessus, il est possible d'estimer, pour chaque portée considérée, les distances à l'axe de la ligne au-delà desquelles les niveaux restent en dessous du seuil d'exposition de 0,4 μ T mentionné dans certaines études épidémiologiques.

Les distances de part et d'autre de la ligne 380.7-9 nécessaires pour que le champ magnétique atteigne des valeurs définitivement inférieures à 0,4 μ T sont affichées au Tableau 3 pour chaque situation.

[...]

Les profils du champ magnétique ont été calculés pour les portées les plus critiques. Les niveaux moyens restent faibles (de l'ordre de 4 μ T sous les lignes). Le corridor 0,4 μ T s'en retrouve élargi du côté du nouveau terne et inchangé voire rétréci du côté du terne existant ».

L'annexe D de l'étude d'incidences, relative au rapport de l'ISSeP, reprend encore des analyses détaillées concernant les couloirs d'influence à 0,4 microtesla.

L'ISSeP expose, quant à lui, ce qui suit :

- « Les profils de variation du champ d'induction magnétique établis par l'ISSeP à partir des mêmes données techniques et hypothèses de calcul confirment les résultats obtenus par ELIA.

Les niveaux obtenus sont très largement inférieurs au niveau de référence de 100 μ T de la recommandation 1999/519/CE du Conseil du 12 juillet 1999 relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques (de 0 Hz à 300 GHz) ».

Sur la base de l'ensemble de ces données, l'étude d'incidences conclut, en ce qui concerne le « corridor 0,4 μ T », comme suit :

- « Concernant la liaison électrique en courant alternatif projetée, une modélisation du champ magnétique généré a été réalisée aux endroits jugés plus sensibles, soit au niveau des portées surplombant des zones habitées. Selon cette modélisation, les profils de champ magnétique calculés pour la situation actuelle et future, pour le courant annuel moyen, dans un plan perpendiculaire à la ligne situé au milieu des portées au-dessus des zones habitées mettent en évidence que le champ magnétique moyen qui pourra être observé au niveau des habitations respectera en tout point les valeurs limites européennes de 100 μ T. La valeur de 0,4 μ T (valeur de précaution à approcher) est respectée dans la plupart des cas. Rappelons qu'il ne s'agit que d'une valeur indicatrice sans base légale » »

L'annexe B de l'étude d'incidences sur l'environnement comporte encore des précisions sur les modélisations opérées et leurs résultats.

23.5. Cette analyse des ondes électromagnétiques a été opérée sur la base du rapport de l'ISSeP, instance spécialisée.

L'ISSeP a, par ailleurs, validé l'analyse effectuée par le bureau agréé dans son avis du 19 mai 2023, dont il ressort ce qui suit :

- « - Les mesures des champs électromagnétiques, demandées par les riverains, n'ont pas été correctement menées (une seule prise/habitation durant heures creuses, en semaine de mars, ...) (voir PV clôture EP - pts. 1, 4, 6 + chapitre 4.10 de l'EI - pp. 268-270) ;

En effet, dans l'EIE, les résultats des mesures faites par L. présentent uniquement l'exposition à l'instant de la mesure à des périodes où la charge n'est certainement pas maximale.

Cependant, il n'est pas obligatoire de réaliser les contrôles lors des pics de consommation. L'idéal dans cette configuration, est d'obtenir via Elia, le courant transporté par la ligne le jour des mesures ainsi que le courant moyen annuel (et éventuellement le courant max annuel). Avec ces données, il est aisé d'obtenir l'exposition moyenne annuelle (ainsi que l'exposition maximale). Par exemple, si lors de la mesure un niveau de champ de 0,2 μ T est obtenu avec un courant de 50A circulant dans la liaison à 10 h du matin, lorsque le courant maximum transitant dans la liaison est de 200A, l'exposition maximale est de 0,8 μ T car le champ magnétique est directement proportionnel à l'intensité de courant circulant dans la liaison. Pour que l'extrapolation soit correcte, il est évidemment nécessaire de veiller à ne mesurer que le rayonnement produit par

la ligne HT (s'éloigner de toutes autres sources, couper l'éclairage, ...). L'ISSEP a déjà travaillé à plusieurs reprises de cette manière, le mieux est d'obtenir le fichier reprenant la charge de la ligne sur de longue période, un an par exemple, ce qui permet d'extraire les intensités de courant moyenne et maximale annuelle. De cette façon, il est possible à partir de mesures prises à un instant t de déterminer l'exposition moyenne annuelle que l'on pourra comparer au seuil de $0,4 \mu\text{T}$ (exposition continue) ainsi que l'exposition maximale annuelle que l'on pourra comparer à la limite de $100 \mu\text{T}$ reprise dans la recommandation 199/519/CE.

- La projection d'ELIA, quant à l'utilisation de ces lignes, qui ne dépasse pas 2030 (voir EI - p. 85 + annexe C "Modélisation des champs électriques et magnétiques", p. 13-15/20) ;

À la lecture de la note d'Elia, l'horizon 2030 correspond à la situation finale, on en déduit qu'actuellement aucun élément ne permet de dire que la situation changera par la suite (en sachant que la durée de vie des lignes haute tension peut atteindre 120 ans pour les nouvelles installations). Il est difficile de vérifier l'intensité des courants utilisés dans les simulations futures car ceux-ci dépendent de beaucoup de facteurs propre à Elia comme la répartition de la charge sur le réseau, évolution du réseau (fin du nucléaire, augmentation de l'éolien, ...), interconnexion, ...

- L'EIE n'a pas modélisé l'augmentation du champ électromagnétique avec le doublement de la ligne, près des habitations riveraines (actuellement, les valeurs dépassent déjà $0,4 \mu\text{T}$ > augmentation de la leucémie infantile ...) (voir PV clôture EP - pt. 13 et arguments recours AC NANDRIN p. 6) ;

Elia réalise ses simulations à mi-portée ce qui représentent l'exposition maximale (distance minimale entre les conducteurs et le sol) et choisi les portées en fonction de la présence d'habitations. Concernant l'exposition des habitations riveraines, il y a dans l'EIE, un tableau (page 277) reprenant une estimation du champ maximal dans la situation future (il aurait été judicieux d'y ajouter une estimation de l'exposition moyenne). A propos du seuil épidémiologique de $0,4 \mu\text{T}$, il est important de rappeler que celui-ci ne concernent que les enfants et que toutes les études parlent d'exposition moyenne. Actuellement, le Conseil supérieur de la santé recommande par mesure de précaution de ne pas exposer des enfants de moins de 15 ans à des valeurs supérieures à $0,4 \mu\text{T}$ (moyenne sur une longue période). Cela implique que le lieu de résidence et, en particulier, la chambre à coucher se situeront de préférence à une distance suffisante d'installations électriques, telles que lignes à haute tension, lignes de distribution et postes de transformation. A cet égard, la chambre à coucher et, en particulier, le lit de l'enfant doivent se situer à une distance suffisante de l'installation électrique domestique (tableau et câbles de distribution, chauffage électrique par le sol) et d'appareils électriques fonctionnant en continu (couverture chauffante électrique, réveil électrique). En pratique, lorsque ce niveau de $0,4 \mu\text{T}$ est atteint dans une habitation, il l'est souvent de façon très localisé et une solution possible est de déplacer les chambres des enfants dans une partie moins exposée de l'habitation (ou de réorganiser la chambre). Le champ magnétique décroît rapidement avec la distance, deux séries de mesures espacées de quelques mètres peuvent donner des résultats très différents.

[...]

- L'augmentation du champ électromagnétique n'est pas si faible que prétendue (cf. arguments recours AC NANDRIN – p. 7) ;

Les simulations montrent une augmentation qui peut atteindre 100 % à mi-portée dans certaine configuration, cela n'est bien évidemment non négligeable.

Les calculs sont basés sur les courants annuels moyens de la situation actuelle et des scénarii futurs, l'utilisation de cette intensité moyenne est la plus appropriée dans le cas d'une exposition prolongée et/ou d'une comparaison avec le seuil épidémiologique de 0,4 μT ».

23.6. Dans la note complémentaire à l'étude d'incidences sur l'environnement du 17 septembre 2023, son auteur indique ce qui suit :

« Afin de lever toute ambiguïté relative aux mesures présentées dans la situation existante et plus spécifiquement dans le tableau 54 de l'étude d'incidences de 2022, l'auteur d'étude complète les informations via le paragraphe suivant.

Les mesures présentées au tableau 54 ont été réalisées pour répondre aux demandes des riverains émises lors de la réunion d'information préalable (RIP). Vu l'existence de ces mesures instantanées, l'auteur d'étude avait alors jugé utile de les présenter dans l'étude d'incidences. Ces mesures *in situ* et estimées, reprises dans le tableau 57 de l'étude d'incidences sur l'environnement et à nouveau reprise à titre indicatif dans la présente note, sont des mesures instantanées n'intégrant pas la notion d'exposition moyenne. Pour l'analyse d'impact, le bureau d'étude ne prend en considération que la note de modélisation rédigée par ELIA et validée par l'ISSEP. Ces deux notes sont reprises respectivement en annexes C et D de l'étude d'incidences sur l'environnement et permettent d'évaluer l'impact global des champs magnétiques sur la santé humaine soit les valeurs d'exposition moyenne dans les endroits les plus critiques au droit de la ligne. Les précisions apportées au projet ne changent en aucun les caractéristiques du projet et les annexes C et D n'ont pas dû être révisées.

[...]

Ainsi, la note de modélisation en situation projetée qui a été réalisée par ELIA et validée par l'ISSEP a bien pour vocation d'étudier le risque en situation d'exposition moyenne comme le demande le Ministre pour statuer sur les impacts du projet. La modélisation a été réalisée aux droits des portées les plus contraignantes sous la ligne. Il n'est pas judicieux de réaliser une autre modélisation sur la base des valeurs mesurées aux droits des habitations qui ne se trouvent pas dans l'emprise des portées critiques car il est attendu d'avoir des niveaux d'exposition moindre. Ces valeurs mesurées n'étant pas représentatives de l'exposition moyenne. Dans la modélisation proposée par ELIA, il s'agit bien d'évaluation de l'exposition moyenne basée sur le courant annuel moyen dans un plan perpendiculaire à la ligne et donc dans les endroits les plus exposés et où les valeurs seront les plus hautes.

Dans la modélisation, il est également tenu compte que le courant passant par la liaison varie dans le temps. Dès lors, c'est bien le courant annuel moyen qui est utilisé pour la modélisation afin d'estimer l'exposition moyenne. De la sorte, les profils du champ magnétique ont été calculés pour les portées les plus critiques ou sensibles, soit au niveau des portées surplombant des zones habitées entre les pylônes P7-P8 et les pylônes P22-P23.

Pour rappel, il n'y a pas à l'heure actuelle, tant au niveau fédéral belge qu'au niveau régional wallon, de législation particulière limitant les champs magnétiques à très basse fréquence produits par les liaisons de transport et de distribution d'énergie électrique. La valeur de 0,4 μT est donc bien une valeur de précaution qu'ELIA tente d'atteindre.

Les conclusions de l'étude se base sur la note EMF modélisée par ELIA et validée par l'ISSEP sont, dès lors, inchangées.

Au regard du scénario de référence et des incidences en phase de chantier et en phase d'exploitation, aucune modification n'est à relever pour ce chapitre. Les recommandations émises dans l'étude d'incidences restent d'application ».

23.7. La partie intervenante a déposé, dans le cadre de l'instruction sur recours administratif, une note d'observations et une note de clarification, qui précisent l'analyse opérée concernant l'incidence électromagnétique du projet au regard des seuils recommandés par le Conseil européen et le conseil supérieur de la santé. Ces notes ne modifient pas les analyses effectuées par l'auteur de l'étude d'incidences sur l'environnement et de la note complémentaire à l'étude.

23.8. Dans sa décision du 20 mars 2024 d'octroi du permis unique, rendue au premier échelon administratif, le fonctionnaire délégué a examiné spécifiquement la question de savoir si l'étude d'incidences sur l'environnement comportait déjà l'estimation de l'exposition moyenne annuelle au champ magnétique et concluait, au terme d'une analyse détaillée, ce qui suit :

« Considérant qu'ainsi que le Ministre le constatait déjà dans sa décision [du 2 octobre 2023], la méthodologie de mesurage et de modalisation est validée et correcte ; qu'entretemps pour le surplus, le nouveau dossier déposé – dont la note complémentaire de [C.] – a permis de clarifier que, contrairement à la déduction que le Ministre avait faite à la lecture de certains passages de l'EIE de 2022, une estimation de l'exposition moyenne a bien été réalisée et que c'est bien en fonction de celle-ci qu'il a été vérifié que le projet tend au respect de la valeur indicative de 0,4 μ T que le Conseil Supérieur de la Santé recommande de ne pas dépasser durant une longue période, par mesure de précaution, pour l'exposition des enfants de moins de 15 ans ».

23.9. L'auteur de l'acte attaqué a estimé pouvoir statuer en connaissance de cause en se fondant sur les données précitées.

24. Il résulte de ce qui précède que l'étude d'incidences sur l'environnement comporte la modélisation du champ électromagnétique annuel moyen, notamment dans le « corridor 0,4 μ T », et que cette analyse a été clarifiée par la suite, notamment par la note complémentaire à l'étude du 17 septembre 2023.

Bien que la modélisation initiale concernant spécifiquement le tableau n° 57 de l'étude d'incidences, propre à neuf habitations, prend en compte une estimation du courant annuel maximal et non du courant annuel moyen de la ligne, ce que l'ISSEP a relevé, l'étude d'incidences sur l'environnement comporte, cependant, les graphiques de modélisation du champ pour le courant annuel moyen reproduits sous le point 23.3, tandis que la note explicative du 24 juin 2024 apporte les précisions de nature à apprécier, pour ces habitations également, l'exposition au champ annuel moyen.

25. La partie requérante ne critique pas, en tant que tels, les résultats des analyses mais les paramètres pris en compte pour procéder à ces analyses.

Si la partie requérante soutient que l'analyse des champs électromagnétiques induits par le projet devait prendre en compte l'exposition en « courant maximum » ou « en pics des charges du réseau aux différents moments de la journée », singulièrement pour les enfants de moins de 15 ans, elle n'étaye sa thèse sur aucune donnée scientifique ni n'explicite en vertu de quelle disposition une telle exigence serait prévue. Ainsi, le conseil supérieur de la santé ne consacre pas la méthodologie qu'elle préconise mais, au contraire, reconnaît qu'« il faut partir des valeurs moyennes de champ magnétique sur une année ». La partie requérante tente en réalité de substituer son appréciation en opportunité à celle de l'auteur de l'acte attaqué, qui s'est appuyé, à l'instar du fonctionnaire délégué, sur les analyses effectuées par le bureau agréé auteur de l'étude d'incidences sur l'environnement et la note complémentaire à l'étude d'incidences, sur les avis de l'ISSeP et sur les notes de la partie intervenante. Elle ne démontre pas que l'appréciation ainsi retenue, qui ne méconnaît aucune des règles de droit visées au moyen, est constitutive d'une erreur manifeste.

En faisant valoir que l'étude d'incidences sur l'environnement devait préciser « l'ampleur et la fréquence de ces dépassements par rapport à la valeur de 0,4 μ T », la partie requérante entend, une nouvelle fois, substituer son appréciation à celle de l'autorité, alors qu'une telle exigence n'est imposée par aucune norme juridique et qu'elle ne démontre pas l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation à cet égard.

Il n'est pas plus démontré que l'analyse effectuée en ce qui concerne le « corridor 0,4 μ T » est lacunaire, la partie requérante ne se prévalant d'aucune donnée scientifique tangible ou de norme impérative imposant l'examen de données plus précises que celles prises en compte pour statuer sur la demande de permis, de nature à conclure à l'existence d'une erreur manifeste dans le chef de l'auteur de l'étude d'incidences sur l'environnement et de la note complémentaire à l'étude du 17 septembre 2023 sur ce point. La partie requérante n'établit pas le caractère lacunaire de l'étude d'incidences sur l'environnement et de la note complémentaire à l'étude sur cette question, faute de démontrer que les données dont il a été tenu compte étaient manifestement insuffisantes pour apprécier les incidences du projet sur la santé humaine du fait des ondes électromagnétiques. Concernant les habitations reprises dans le « corridor 0,4 μ T », l'étude d'incidences et la note complémentaire à l'étude ont été complétées par les autres données visées sous les points 23.1 à 23.7, dont celles relatives à l'exposition au champ annuel moyen pour ce qui concerne les neuf habitations concernées par le tableau n° 57 de l'étude d'incidences.

La note de clarification précitée se limite, pour l'essentiel, à préciser la portée des informations déjà reprises dans l'étude d'incidences sur l'environnement et la note complémentaire à l'étude du 17 septembre 2023, afin de répondre à la demande de la CAR qui invitait la partie intervenante à « effectuer un travail de vulgarisation des données ». Il s'ensuit que cette note ne devait pas être soumise à enquête publique, ni faire l'objet de demandes d'avis auprès d'instances et qu'il ne s'imposait pas que l'analyse y effectuée fasse l'objet d'un complément d'étude d'incidences.

Il n'est pas démontré que l'auteur de l'acte attaqué a méconnu le principe de précaution en tenant compte des informations exposées sous les points 23.1 à 23.7, faute pour la partie requérante de rapporter l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation à cet égard.

Il s'ensuit que la première branche du premier moyen n'est pas fondée.

V.2.2. Deuxième branche

26. Une autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, peut toujours opérer un revirement d'attitude. Il y a revirement d'attitude lorsque l'autorité se prononce différemment dans un délai rapproché, en adoptant des attitudes apparemment contradictoires, en application d'une même réglementation, sur des projets identiques ou similaires, alors que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative. En ce cas, la motivation formelle de l'acte attaqué doit permettre de comprendre pourquoi l'autorité administrative, dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, opère un tel revirement. En outre, le revirement d'attitude et sa justification doivent s'apprécier au sujet d'une même autorité et non entre autorités différentes appelées à connaître d'une même demande.

27. En l'espèce, dans sa décision de refus du 19 juin 2023, le ministre de l'Aménagement du territoire exposait notamment ce qui suit :

« Considérant qu'en réponse au grief émis quant au fait que l'EIE n'a pas modélisé l'augmentation du champ électromagnétique avec doublement de la ligne près des habitations riveraines (alors qu'actuellement, selon certains riverains les valeurs qui dépassent déjà 0,4 μ T induisent une augmentation de la leucémie infantile...) (voir à ce sujet, le procès-verbal de clôture de l'enquête publique – pt. 13 ainsi que les arguments de recours – p. 6), il y a lieu de préciser que, selon le rapport de l'ISSEP du 19/05/2023, ELIA a réalisé des simulations permettant d'estimer le champ maximal induit par les deux ternes (l'ancien et le nouveau, objet de la présente) auquel les habitations riveraines seront soumises ; qu'il est regrettable qu'aucune estimation de l'exposition moyenne ne soit présente alors que c'est en fonction de celle-ci qu'est fixé le seuil épidémiologique de 0,4 μ T que le Conseil

Supérieur de la Santé recommande de ne pas dépasser durant une longue période, par mesure de précaution, pour l'exposition des enfants de moins de 15 ans ; que, toujours selon cette instance publique, si ce niveau de 0,4 µT est atteint localement au sein d'une habitation, le fait de réorganiser une chambre d'enfant ou l'aménager à un autre endroit moins exposé de l'immeuble, donne des résultats satisfaisants car le champ magnétique décroît rapidement en fonction de la distance par rapport à la ligne à haute tension (sans oublier la présence d'électroménagers comme une veilleuse, un radio-réveil, ...) ».

L'acte attaqué est, quant à lui, motivé notamment comme suit :

- « Considérant enfin que ce même projet a déjà fait l'objet d'un permis d'urbanisme, octroyé à ELIA ASSET SA par le Fonctionnaire délégué, en date du 04/01/2023 (réf. F0215/62121/UFD/2022/6/E43683/2285246); qu'un recours contre cette décision ayant été introduit auprès du Gouvernement wallon par la Commune de Nandrin, en date du 03/02/2023, et ayant été considéré comme recevable, le permis d'urbanisme a été refusé, en date du 19/06/2023, par l'autorité de recours ;

Considérant que le périmètre du projet et l'objet de la demande n'ont pas changé depuis lors ; que les éléments qui ont été ajoutés au présent dossier visent apparemment à apporter des précisions au dossier initial de demande de permis référencié ci-avant, notamment concernant les moyens permettant de diminuer son impact environnemental en phase de chantier ; que les accès aux zones de travail et la localisation de la végétation à supprimer ou à élaguer ont ainsi vraisemblablement été étudiés en détail, de manière à réduire l'incidence du chantier et des mesures compensatoires ont en outre été intégrées au projet ;

Considérant que, suite au refus du permis d'urbanisme délivré par le Gouvernement pour le même projet en date du 19 juin 2023 suite au recours de la commune de NANDRIN contre la décision du Fonctionnaire délégué du 4 janvier 2023, Elia a effectivement sollicité une note complémentaire à l'étude d'incidences afin, notamment, de rencontrer les observations émises dans l'arrêté du Ministre Borsus du 19/06/2023 à savoir :

- “ Considérant qu'à toutes fins utiles, dans le cadre d'une probable future demande de permis, il conviendrait d'adapter et compléter le dossier y lié en fonction des motifs qui viennent d'être amplement détaillés comme, pour rappel :
- Vérifier si les actes et travaux autorisés au sein du poste de Rimièr, par le permis unique du 08/12/2022, doivent être modifiés faute de quoi, ils ne seront pas visés aux plans et autres documents constitutifs du dossier (cf. p. 16 de la présente) ;
 - Compléter les plans en ce qui concerne le poste de relevage prévu à proximité du poste de Gramme (cf. p. 39 de la présente) ;
 - Compléter l'EIE en modélisant l'augmentation du champ électromagnétique avec le doublement de la ligne sur base de l'exposition moyenne (cf. pp. 36 et 37 de la présente) ;
 - Préciser aux plans, en complément d'un reportage photographique clair et complet, les abattages et défrichages envisagés (cf. p. 39 de la présente) ;
 - Corriger et/ou compléter l'ensemble des plans quant à l'implantation du bâti existant surplombé par le tracé de la ligne à haute tension, objet de la demande (cf. p. 39 de la présente) ;
 - Adapter, compléter les plans, en concertation avec le Cantonnement de Liège du Département de la Nature et des Forêts du SPW, afin que les conditions que cette instance a émises soient intégrées précisément dans les plans de la demande (au même titre que certaines recommandations de l'EIE) (cf. pp. 40 et 41 de la présente) ” ;

Considérant que l'auteur de projet de l'EIE a donc établi pareille note complémentaire datée du 17/09/2023 et a précisé à cet égard que :

“ Cette note complémentaire se lit donc en parallèle de l’étude d’incidences éditée en juin 2022 et a donc seul objet d’affiner et préciser les conclusions de l’étude d’incidences compte tenu des précisions apportées par Elia au dossier de demande de permis, ceci conformément aux recommandations du Ministre Borsus (voir motivation de la décision de refus du 19 juin 2023 rappelées ci-dessus) étant entendu que le périmètre du projet et l’objet de la demande n’ont pas changé depuis lors.

Pour rappel, le projet proposé dans cette nouvelle demande de permis conserve les mêmes caractéristiques et le descriptif de projet repris dans le chapitre 3 de l’EIE de 2022 reste identique” ;

[...]

Considérant que la demanderesse de permis a établi, en complément des documents de sa demande initiale et suite aux remarques de la CAR notamment des plans complémentaires permettant de situer avec précision les habitations directement concernée par l’objet de la demande et susceptibles d’être réellement impactées aux niveau des ondes électromagnétiques ; que les endroits ainsi jugés les plus sensibles à cet égard sont les portées surplombant des zones habitées, en l’occurrence les portées sises entre P7-P8 (1 habitation se situe sous ce pylône) et P22-P23 (1 ferme et 9 habitations sont concernées par ces pylônes) sises sur le territoire de la commune de Nandrin (*cfr.* les profils de champs repris sur les figures 187 en page 275 de l’EIE et 189 de la page 276 de celle-ci) ; que de plus, ces graphiques ont été établis sur base de l’intensité du champ magnétique à mi-portée entre deux pylônes (c’est-à-dire l’endroit où les câbles sont les plus proches sur sol et donc où le champ magnétiques est le plus puissant) ;

Considérant que sur cette base, la demanderesse a établi des modélisations reprenant différentes courbes qui représentent l’évolution du champs électromagnétique en fonction du temps : dans la “note de clarification” déposée suite à l’audition du projet devant la CAR et les plans y annexés (les 2 plans terrier et profils en long des portées P7-P8 et P22-P23 et les pans topographiques de ces deux portées, tels que déposés dans les documents de la demande initiale), la demanderesse situe dès lors avec précision, les habitations réellement concernées par l’impact des ondes électromagnétiques du projet en fonction des courbes représentant la situation existante (rouge) et la situation future sur le long terme (verte) et définit également sur base de ces modélisations, le “corridor 0,4 μ T” tel que développé dans l’EIE (not. Page 277) ».

Par les motifs qui précèdent, l’autorité décidante expose qu’au regard des éléments portés à sa connaissance, notamment les nouveaux documents déposés par la partie intervenante dans le cadre de l’instruction administrative propre à l’acte attaqué, elle estime pouvoir délivrer le permis d’urbanisme sollicité.

Ce faisant, elle expose à suffisance les raisons pour lesquelles elle estime disposer dorénavant des éléments lui permettant de statuer en connaissance de cause et, dans ce cadre, prendre une position différente de celle qu’elle avait retenue par sa décision de refus du 19 juin 2023.

La deuxième branche du premier moyen n’est pas fondée.

V.2.3. Troisième branche

28. Pour les raisons exposées à l'occasion de l'examen des première et deuxième branches du moyen, les griefs pris du caractère lacunaire de l'étude d'incidences sur l'environnement et ceux concernant l'instruction de la première demande ne sont pas fondés.

29. Il ressort de l'examen de la première branche que l'auteur de l'acte attaqué a appuyé son examen des nuisances sur la santé humaine du fait des ondes électromagnétiques sur des données scientifiques et tenant compte d'une méthodologie fixée par un bureau agréé et validé par une instance spécialisée. La partie requérante n'apporte aucun élément tangible de nature à remettre en cause ces données et cette méthodologie par modélisation au regard du champ annuel moyen de la ligne mais tente de substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité décidante, sans démontrer l'existence d'une erreur manifeste. Ce faisant, elle n'établit pas la méconnaissance du principe de précaution.

30. Concernant les griefs exposés quant aux validations de l'ISSeP, les règles de droit visées au moyen n'imposaient pas que la note complémentaire de septembre 2023 soit validée par cette instance spécialisée, celle-ci ayant déjà admis antérieurement la méthodologie de modélisation prise en compte par l'auteur de l'étude d'incidences et cette note ayant précisément pour objet de répondre à ses remarques.

Concernant les griefs exposés quant à l'inadéquation de la motivation de l'acte attaqué en réponse à l'avis défavorable du 8 décembre 2023 du collège communal, au regard des exigences légales de motivation formelle, l'autorité administrative ne doit pas, en règle, répondre explicitement à tous les avis émis au cours de la procédure qui a conduit à l'élaboration ou au refus d'un permis unique. Toutefois, lorsque, dans le cadre de l'instruction de la demande, des observations précises sont formulées quant à l'impact du projet sur l'environnement ou le bon aménagement des lieux, les motifs du permis ou du refus de permis doivent rencontrer au moins globalement les observations formulées et indiquer les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité décidante à passer outre, au moins partiellement, à ces observations et à s'écarter, le cas échéant, d'avis antérieurement intervenus sur la demande.

Tel est bien le cas de l'acte attaqué pour les motifs précédemment reproduits.

31. Il s'ensuit que le premier moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

Partant, il convient de rouvrir les débats et de renvoyer l'affaire à l'auditeur désigné par l'auditeur général adjoint pour qu'il en poursuive l'instruction.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la SA Elia Asset est accueillie.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 décembre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Géraldine Rosoux,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux