

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 99.961 du 19 octobre 2001

A.107.755/VI-16.071

En cause :

1. **LANNOYE** Paul,
2. **COMBLIN** Daniel,
3. **TRUSSART** Georges,

ayant élu domicile chez
Me Jean-Luc MATHY, avocat,
rue Saintraint 9
5000 Namur,

contre :

l'Etat belge, représenté par

1. **le Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement,**
2. **le Ministre de la Mobilité et des Transports,**
3. **le Ministre de l'Intérieur,**
4. **le Ministre de la Défense,**
5. **le Ministre des Télécommunications,**
6. **Le Ministre de l'Economie et de la recherche scientifique,**

ayant élu domicile chez
Mes Pierre LEGROS et Jérôme SOHIER , avocats,
avenue Emile Demot 19
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société Anonyme MOBISTAR,

ayant élu domicile chez
Me Michel DELNOY, avocat,
rue Simonon 13
4000 Liège.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VI.° CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 20 juillet 2001 par Paul LANNOYE, Daniel COMBLIN et Georges TRUSSART tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 29 avril 2001 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 Mhz et 10 Ghz, publié au Moniteur belge le 22 mai 2001;

Vu la requête introduite le même jour par les mêmes requérants qui demandent l'annulation du même arrêté;

Vu la requête introduite par lettre recommandée à la poste le 28 septembre 2001 par la S.A.MOBISTAR qui demande à intervenir dans la procédure en suspension;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} DEBROUX, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 25 septembre 2001 fixant l'affaire à l'audience du 9 octobre 2001 à 9.30. heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me MATHY, avocat, comparaissant pour les requérants et Me GOSSELIN, loco Mes LEGROS et SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me WILQUET, loco Me DELNOY, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DEBROUX, Auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que la requête en intervention de la S.A.MOBISTAR a été introduite le 28 septembre 2001, soit dans les 15 jours qui ont suivi la publication au Moniteur belge de l'avis prescrit par l'article 7 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat; que, vu l'article 10, alinéa 3, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991, précité, cette requête est recevable;

Considérant que les éléments de fait et de droit nécessaires à l'examen de la requête sont les suivants :

1. La loi du 12 juillet 1985 relative à la protection de l'homme et de l'environnement contre les effets nocifs et les nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, les infrasons et les ultrasons, modifiée par la loi du 21 décembre 1998, dispose comme suit :

" Article 1er. Pour l'application de la présente loi, on entend par:
1° radiations non ionisantes: les rayonnements électromagnétiques dont la fréquence est inférieure à $2,5 \times 10^6$ GHz;
2° infrasons: les vibrations mécaniques dont la fréquence est inférieure à 20 Hz;
3° ultrasons: les vibrations mécaniques dont la fréquence est supérieure à 16 KHz;
La présente loi n'est pas applicable aux radiations non ionisantes, aux infrasons et aux ultrasons d'origine naturelle.

Art. 2. Sans préjudice des compétences définies par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre ayant l'environnement dans ses compétences, après consultation des Exécutifs régionaux, déterminer les normes générales qui définissent les objectifs de qualité auxquels tout milieu doit répondre afin d'assurer la protection de la population et de l'environnement contre les effets nocifs et les nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, les infrasons et les ultrasons.

Art. 3. § 1er. Le Roi peut également, aux mêmes fins, imposer des conditions à (...) la production, la fabrication, la détention, (...) le transport, (...) l'entretien et l'emploi à des fins commerciales, industrielles, scientifiques, médicales ou autres d'appareils ou d'installations susceptibles de produire, de transmettre ou de recevoir des radiations non ionisantes, des infrasons ou des ultrasons.

§ 2. Le Roi peut prendre toutes les mesures adéquates, et plus particulièrement imposer des conditions à la production, à la transmission et à la réception des radiations non ionisantes, des infrasons ou des ultrasons.

Art. 4. § 1er. Selon la nature et la source des radiations non ionisantes, des infrasons ou des ultrasons ainsi que le milieu ou ceux-ci sont produits, transmis ou reçus, les

arrêtés royaux pris en exécution des articles 2 et 3 sont proposés conjointement par les Ministres nationaux compétents en la matière.

§ 2. Les arrêtés royaux visés au paragraphe précédent sont, préalablement, soumis à l'avis du Conseil supérieur d' Hygiène publique.

Art. 5. Le Ministre qui a l'environnement dans ses compétences est chargé de coordonner la réglementation ainsi que l'action et toute mesure relevant du pouvoir national et relative à la lutte contre les radiations non ionisantes, les infrasons ou les ultrasons.

Art. 6. Lorsqu'un événement imprévu met en péril la santé de la population et l'environnement, le Roi est autorisé à prendre à l'égard des producteurs, fabricants, détenteurs, transporteurs ou utilisateurs d'appareils capables d'émettre, de transmettre ou de recevoir des radiations non ionisantes, des infrasons ou des ultrasons, toutes mesures imposées par les circonstances et destinées à la sauvegarde de la population.

Art. 7. Le Roi peut établir des redevances à percevoir au profit de l'Etat pour couvrir ses dépenses occasionnées par l'application de cette loi.

Il fixe le taux et les modalités de paiement de ces redevances.

Art. 8. Le Roi définit les normes ou conditions générales minimales auxquelles doivent satisfaire les personnes, laboratoires ou organismes publics ou privés qui seront chargés: 1° d'étudier l'influence des radiations non ionisantes, des infrasons ou des ultrasons sur la santé, le comportement et le bien-être de l'homme, mais également leurs répercussions sur l'environnement;

2° de rechercher les moyens efficaces de lutte contre les nuisances ou effets nocifs provoqués par les radiations non ionisantes, les infrasons ou les ultrasons.

3° de tester ou de contrôler les appareils ou installations susceptibles d'engendrer, de transmettre ou de recevoir des radiations non ionisantes, des infrasons ou des ultrasons, destinés à les mesurer, atténuer ou absorber ou destinés à pallier leurs nuisances ou effets nocifs.

Art. 9. Les infractions aux dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution sont punies d'une amende de 50 à 10 000 F et d'un emprisonnement de huit jours à deux ans ou d'une de ces peines seulement.

Les peines pourront être doublées, et les peines minimales le seront en tout cas, si ceux qui sont condamnés suivant les dispositions du présent article, contreviennent de nouveau dans les deux ans de cette condamnation, aux dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution.

Art. 10. Toutes les dispositions du livre I du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, sont applicables aux délits définis par la présente loi ou par ses arrêtés d'exécution".

2. L'arrêté royal du 29 avril 2001 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 Mhz et 10 Ghz, qui constitue l'acte attaqué, a été fait sur la base des articles 3 et 4 de la loi précitée.

L'arrêté royal du 29 avril 2001 a pour objet de fixer la puissance maximale d'émission de toute antenne émettant des ondes électromagnétiques, en dehors des zones non accessibles au public, soit le seuil maximum auquel le corps humain peut être exposé en dehors de ces zones.

Les avis préalables émanant de la Commission pour la sécurité des consommateurs, du Conseil supérieur d'Hygiène et de l'I.B.P.T. ont été rendus respectivement le 10 juillet 2000, le 11 octobre 2000 et le 24 octobre 2000.

Le projet appelé à devenir l'arrêté royal du 29 avril 2001 a été soumis une première fois à la section de législation du Conseil d'Etat qui a donné son avis le 28 juillet 2000 (L.30.515/1/V) puis, après un remaniement rendant la réglementation beaucoup plus stricte, un second avis le 13 février 2001 (L. 31.144/3).

L'arrêté royal du 29 avril 2001 attaqué est entré en vigueur le 22 mai 2001, date de sa parution au Moniteur belge.

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, lorsqu'un acte ou un règlement d'une autorité administrative est susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, § 1^{er}, le Conseil d'Etat est seul compétent pour ordonner la suspension de son exécution;

Considérant que la partie adverse soutient que la demande de suspension est irrecevable faute pour les requérants de justifier d'un intérêt suffisant; qu'elle fait valoir que les requérants ne démontrent pas concrètement en quoi leur situation personnelle serait directement affectée par l'acte attaqué; qu'elle fait observer qu'ils n'allèguent pas que leur habitation se trouverait à proximité d'une antenne GSM et que, partant, ils seraient particulièrement exposés aux normes trop élevées autorisées par l'acte attaqué; qu'elle affirme que les requérants n'invoquent aucune atteinte à leur

santé qui serait liée à l'exécution de l'acte attaqué et qu'ils reconnaissent eux mêmes que leur situation n'est pas différente de celle de n'importe quel citoyen du Royaume;

Considérant que le recours en annulation fondé sur l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, précitées, et partant, la demande de suspension fondée sur l'article 17, § 1^{er}, des mêmes lois peuvent être portée devant la Section d'administration par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt; que cette lésion ou cet intérêt n'ont pas été autrement qualifiés par le législateur; qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1946 organique de Conseil d'Etat que, par cette formule, le législateur entend exclure que le recours pour excès de pouvoir soit un "recours populaire";

Considérant que selon le Rapport au Roi relatif à l'arrêté attaqué, "partout dans le monde, la population est préoccupée par le fait qu'une exposition à des champs électromagnétiques (EMF) provenant de sources telles que les lignes à haute tension, les installations radars, les téléphones portables et les antennes relais de téléphonie mobiles puissent porter atteinte à la santé"; que, compte tenu de cet énoncé et s'agissant particulièrement d'une réglementation destinée à protéger la santé publique et l'environnement contre les effets nocifs et les nuisances, connues et inconnues, provoquées par les radiations non ionisantes, les infrasons et les ultrasons, de nature à être provoquées par les antennes GSM, il faut admettre que les requérants ont un intérêt suffisant à en contester la légalité;

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave, difficilement réparable";

Considérant que pour établir le risque de préjudice grave, difficilement réparable, les requérants font valoir que "le préjudice «santé» est particulièrement sensible", que "les effets des rayonnements électromagnétiques apparaissent nombreux

et parfois désastreux pour la santé et/ou la vie sociale" comme l'établissent certaines pièces de la procédure, qu'ils ont lieu de craindre des troubles pour leur santé personnelle ou celle des personnes qui leur sont chères, les troubles le plus souvent rencontrés et qu'ils ont le plus de raison de craindre étant l'augmentation du stress, des insomnies, de l'irritabilité, des risques de leucémie, que par nature un préjudice grave pour la santé est difficilement réparable voire même irréversible et que le prévenir justifie la suspension de l'acte attaqué; qu'ils font valoir encore que le peu d'exigence de la norme édictée va induire un relâchement de l'attention des diverses autorités concernées par la problématique et provoquer une réduction des exigences actuelles;

Considérant que la partie intervenante fait valoir que l'arrêté royal attaqué se borne à imposer aux antennes concernées une "norme d'immission", sans autoriser par lui-même l'implantation d'aucune de ces antennes, celle-ci étant subordonnée à l'octroi de différentes autorisations administratives et, à tout le moins, du permis d'urbanisme, de telle sorte que le préjudice invoqué par les requérants ne pourrait trouver sa source dans l'acte attaqué; qu'elle affirme que les requérants restent en défaut de démontrer qu'ils sont susceptibles de subir personnellement le préjudice qu'ils invoquent et qu'en tout état de cause, un tel préjudice ne pourrait être établi s'agissant d'une norme qui a été adoptée sur la base des données scientifiques les plus récentes et en fonction d'une norme internationale préconisée par l'organisation mondiale de la santé, en y appliquant qui plus est un facteur de sécurité supérieur;

Considérant que le risque de préjudice grave auquel les requérants se prétendent personnellement exposés par l'exécution immédiate de l'arrêté royal attaqué demeure hypothétique; que, pour le surplus, les requérants n'établissent pas et qu'aucune pièce de la procédure ne fait ressortir l'existence d'un lien causal entre l'exécution de l'arrêté royal attaqué et les troubles à la santé qui affecteraient des tiers et dont ils entendent se prévaloir;

Considérant que, faute de satisfaire à l'une des exigences formulées par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, précité, la demande ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1er.

La demande d'intervention de la S.A. MOBISTAR est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés, hormis ceux relatifs à l'intervention dans la procédure en référé, qui sont liquidés à la somme de 5.000 francs, qui sera supportée par la partie intervenante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le dix-neuf octobre deux mille un par :

MM. LEWALLE,
HARMEL,

Conseiller d'Etat, président f.f.
Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

P. HARMEL.

P. LEWALLE.