CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 89.340 du 21 août 2000

A.92.257/XIII-1697

En cause : **la Ville de Saint-Hubert**,
ayant élu domicile chez
Me Laurent GORET, avocat,
rue des Prés 11
6870 Saint-Hubert,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS SIEGEANT EN REFERE,

Vu la demande introduite le 29 mai 2000 par la ville de Saint-Hubert, tendant à la suspension de l'exécution du permis d'urbanisme délivré le 22 mars 2000 par le Ministre de la Région wallonne chargé de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'environnement à la S.A. K.P.N. ORANGE BELGIUM en vue de l'installation d'une station de radiocommunication G.S.M. rue de la Converserie;

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande l'annulation de la même décision;

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

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 19 juillet 2000 fixant l'affaire à l'audience du 17 août 2000 à 10 heures;

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

Entendu, en son rapport, M^me^ GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me GORET, avocat, comparaissant pour la requérante, Me HENDRICKX, loco Me LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande de suspension peuvent être résumés comme suit :

1. Le 4 novembre 1999, la s.a. K.P.N. ORANGE BELGIUM et la Région wallonne concluent un "accord particulier" par lequel, en exécution d'un "accord-cadre", la seconde donne à la première l'autorisation d'installer, d'exploiter et d'entretenir une installation technique pour la radiocommunication et la télécommunication, sur un poteau d'éclairage du M.E.T., sis rue de la Converserie à Saint-Hubert. Cet accord particulier prévoit que l'impétrante paiera à la Région un "dédommagement" de 50.000 F. par an.

2. A une date indéterminée qui semble se situer à la fin du mois de novembre ou au début du mois de décembre 1999, la S.A. K.P.N. ORANGE BELGIUM introduit auprès du fonctionnaire délégué une demande de permis d'urbanisme non signée en vue d'être autorisée à installer une station de radiocommunication G.S.M. sur le poteau d'éclairage situé en bordure de la rue de la Converserie à Saint-Hubert.

La station est destinée à comprendre trois antennes radio, deux faisceaux hertziens, un bras-support d'éclairage, une armoire électrique, une armoire électronique, un emplacement pour une armoire électronique supplémentaire ainsi qu'une glissière de sécurité, le tout sur un socle de fondations.

Elle est située, au plan de secteur de Bertrix-Libramont-Neufchâteau, en zone d'espaces verts, à proximité immédiate d'une zone d'habitat.

3. Le 9 décembre 1999, le fonctionnaire délégué sollicite l'avis du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Saint-Hubert au sujet de la demande de permis d'urbanisme.

4. En sa séance du 14 décembre 1999, le conseil communal de Saint-Hubert adopte une ordonnance de police administrative "portant règlement sur l'installation d'antennes relais de téléphonie mobile sur le territoire communal". Cette ordonnance a été publiée le 15 décembre 1999 ; il n'est pas prétendu qu'elle aurait été suspendue ou annulée par l'autorité de tutelle.

Aux termes de l'article 1er du règlement : "Il est interdit d'installer une antenne relais de téléphonie mobile qui se situerait au centre d'un rayon de proximité d'un kilomètre et moins par rapport à toute habitation. Ceci ne concerne pas les antennes existantes."

L'article 2 dispose :

" Tout projet d'installation de station relais de mobilophonie doit faire l'objet d'une demande d'autorisation, dossier à introduire auprès du collège échevinal, et portant notamment information :

- de la puissance maximum émise par l'émetteur;
- de la plus grande dimension de l'antenne proprement dite;
- du diagramme de rayonnement de l'antenne;
- du calcul fixant la limite de champ proche à partir de l'antenne;
- de la valeur de ce champ proche en fonction de la distance par rapport à l'antenne, si des personnes peuvent se trouver dans ce champ proche;
- du calcul de la densité de puissance électromagnétique (watt/m²) ou du champ électrique (V/m) auxquels sont soumises les personnes."

En vertu de l'article 3, "les infractions au présent règlement seront punies de peines de simple police".

Le préambule de l'ordonnance du 14 décembre 1999 énonce les considérations suivantes :

" Vu le règlement général pour la protection du travail;

Considérant qu'actuellement les antennes relais de téléphonie mobile ne constituent nullement, sur pied du susdit R.G.P.T., des établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes et qu'en conséquence leur installation n'est pas soumise à permis d'exploiter;

Vu la loi du 12.07.1985 relative à la protection de l'homme et de l'environnement conte les effets nocifs et les nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, les infrasons et les ultrasons;

Considérant que celle-ci n'a à ce jour fait l'objet d'aucun arrêté royal d'application;

Considérant qu'il importe cependant de réglementer sans retard l'installation d'antennes relais de téléphonie mobile sur le territoire communal par le biais de la prise d'une ordonnance de police, cette matière ressortissant de la compétence de l'autorité communale en matière de police administrative;

Considérant en effet qu'en vertu de l'article 135 de la nouvelle loi communale, l'Autorité communale a pour

mission de veiller à la sécurité et à la santé publiques;

Considérant qu'il n'existe ni normes européennes, ni internationales en matière de téléphonie mobile à l'exception d'un préstandard européen et de recommandations internationales;

Considérant que ces préstandard et recommandations ne prennent d'ailleurs quasi pas en compte les effets non-thermiques;

Vu le rapport du 3.12.1997 établi à la demande de la ville de Namur par Messieurs André GUERIN, professeur de télécommunications à la faculté polytechnique de Mons, et André VANDER VORST, professeur d'hyperfréquences à l'Université catholique de Louvain;

Considérant qu'il ressort de ce rapport que si les effets thermiques de telles installations sont relativement bien connus, il n'existe aucune certitude scientifique quant aux effets non thermiques;

Considérant que l'abondante littérature et études sur le sujet - dont un rapport du Docteur Neil CHERRY - Directeur de l'unité de recherche en climatologie de l'Université de Christchurch, Nouvelle-Zélande - et l'étude du Professeur Roger SANTINI de l'Institut national des sciences appliquées de Lyon, mettent en avant les effets nocifs potentiels des rayonnements électromagnétiques produits par les antennes-relais GSM sur les populations environnantes;

Considérant que tant que les recherches ne sont pas arrivées à des résultats suffisamment probants, il est inacceptable que les populations soient soumises à de tels rayonnements électromagnétiques;

Qu'il convient d'assurer qu'elles ne soient pas exposées à un risque qui puisse porter atteinte à leur santé;

Considérant qu'en fonction de ces éléments l'autorité publique a dès lors clairement le devoir d'appliquer le principe de précaution et d'évitement et de satisfaire également au précepte selon lequel l'intensité d'exposition doit être limitée à des niveaux aussi faibles que possible;

Considérant que l'application de ces principes est notamment préconisée par l'Organisation mondiale de la santé;

Considérant que ce comportement prudent se doit d'être d'autant plus adopté que, lors d'exposition à long terme des populations, rien n'exclut un effet cumulatif des ondes électromagnétiques et que nul ne peut prévoir les

effets biologiques qui pourraient résulter de l'exposition chronique des populations;

Considérant que la multiplication de ce genre de dispositifs trouble la sécurité de l'environnement tant dans son aspect visuel que du point de vue urbanistique et aussi par les effets biologiques éventuels tant sur l'homme que sur les espèces animales ou végétales";

5. Le 4 janvier 2000, le bourgmestre de la ville de Saint-Hubert communique au ministère de la Région wallonne une copie du règlement du 14 décembre 1999 et il lui signale que "sur base de l'article 1 de l'ordonnance de police administrative, un avis défavorable est donné sur le projet précité de K.P.N. Orange Belgium".

6. Le 19 janvier 2000, le fonctionnaire délégué communique son avis qui est favorable pour les raisons suivantes:

" Attendu que le projet situe l'implantation de la demande sur le domaine du MWET, le long d'une route d'Etat, sans grand impact paysager;

Attendu que la présente demande porte sur le rehaussement d'un pylône d'éclairage existant, beaucoup plus discret qu'une nouvelle infrastructure;

Attendu que ce type de projet avait (bien entendu) reçu un accord de principe de mon administration."

7. Le 22 mars 2000, le ministre régional wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'environnement accorde à la S.A. K.P.N. ORANGE BELGIUM le permis d'urbanisme sollicité.

Cette décision, qui constitue l'objet de la demande de suspension à l'examen, est ainsi rédigée :

"(...)

Vu l'accord cadre passé entre le Ministère wallon de l'Equipement et des transports et KPN Orange Belgium en date du 04.11.1999;

Vu l'avis défavorable émis par le collège des Bourgmestre et Echevins de la commune de Saint-Hubert en date du 14.12.1999;

Vu la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement;

Considérant que la demande a pour objet précis : installation d'une antenne de radiocommunication (rehaussement du poteau d'éclairage nº H1076130);

Attendu que ce type de projet est beaucoup plus discret que l'installation d'un nouveau pylône;

Considérant, à titre de remarque préliminaire, qu'il importe de souligner qu'il n'est pas de la compétence de l'Aménagement du Territoire de pouvoir trancher le débat qui anime le monde scientifique à propos des effets des ondes électromagnétiques et, partant, d'accréditer une thèse au mépris de l'autre;

Considérant en ce qui concerne le risque des ondes électromagnétiques sur la santé, que ce risque, s'il existe, est potentiel dans la mesure où, dans l'état actuel des connaissances scientifiques, il ne peut être ni infirmé ni confirmé (Conseil d'Etat, arrêt VENTER nº 82.130, 20 août 1999); qu'au-delà des divergences entre les scientifiques, il apparaît que les études réalisées jusqu'à ce jour (certaines depuis 1979) n'auraient encore dégagé aucune certitude, puisque les conclusions les plus alarmistes tendent à suggérer "un comportement prudent basé sur le principe de précaution"; que le fait que des études de longue haleine soient menées, notamment au niveau international, sur les effets à long terme des ondes électromagnétiques démontre que le danger, s'il existe, ne se concrétise ni en quelques jours ni même en quelques mois (Trib. Liège (réf.), ordonnance du 30 septembre 1999, en cause Van Borsel et consorts c/S.A. KPN ORANGE BELGIUM);

Considérant que le principe de précaution, tel qu'il est défini par le plan wallon des déchets "Horizon 2010", stipule que "l'absence de certitudes scientifiques ne doit pas servir d'alibi pour postposer des mesures visant à protéger l'environnement, lorsqu'il y a lieu de croire que le rejet dans l'environnement de substances de déchets ou d'énergie risque de lui porter préjudice";

Considérant qu'en pratique, le principe de précaution se traduit par l'adoption de mesures de prudence telles que le refus de placer des installations de radiocommunication mobiles sur ou aux alentours immédiats des bâtiments communautaires tels que des écoles, des hôpitaux, des maisons de repos, etc ... ou encore de placer plusieurs installations sur un bâtiment résidentiel;

Considérant qu'au vu de l'ensemble des éléments précités et de la distance suffisante séparant l'installation projetée des premières maisons, le placement de l'installation projetée peut être autorisé";

Considérant que selon l'article 8, alinéa 2, 5°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, la demande de suspension contient "un exposé des faits de nature à établir que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement attaqué risque de causer au demandeur un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que la requérante décrit comme suit le préjudice grave difficilement réparable que risque, selon elle, de lui causer l'exécution immédiate du permis critiqué :

" 1. La partie requérante rappellera le deuxième moyen : aucune notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement ne semble avoir été jointe à la demande. Selon votre jurisprudence, lorsque le moyen se fonde sur la violation des règles du système d'évaluation des incidences, l'examen de la condition relative au risque de préjudice grave et difficilement réparable est lié à celui du moyen sérieux (suivent des références doctrinales et jurisprudentielles).

En l'espèce, le risque de préjudice doit donc être présumé.

2. En outre, "l'influence des ondes provoquées par une antenne de téléphonie mobile fait l'objet de controverses dans les milieux médicaux. Il n'appartient pas au Conseil d'Etat de trancher une telle controverse. Il peut seulement constater qu'il existe des éléments permettant raisonnablement de suspecter un risque pour la santé, quand bien même les normes existantes ou projetées seraient largement respectées. Si ce risque ne peut être affirmé avec certitude, il ne peut non plus être exclu. Pour que le Conseil d'Etat puisse suspendre un acte attaqué, le préjudice ne doit pas être certain. Il suffit que le risque de préjudice soit plausible. Il en va ainsi en l'espèce comme il résulte notamment de la réponse donnée par le Ministre compétent à une question parlementaire, indiquant que l'on interdisait de placer de telles antennes à proximités d'écoles, d'hôpitaux, de maisons de repos ...; que le risque en cause pèse à la fois sur le droit à la protection de la santé protégé

par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution et sur le droit à la protection d'un environnement sain protégé par le 3° du même alinéa" (C.E. n° 85.836 du 06.03.2000, Baeten et Morael).

La compatibilité de l'installation projetée avec la fonction d'habitat de la zone immédiatement voisine où elle doit s'implanter n'est pas établie ni même évoquée dans le dossier administratif et l'acte attaqué.

La requérante ajoutera que le pied de l'installation litigieuse se trouve en contrebas de la zone d'habitat, de sorte que les ondes émises à l'horizontale de l'installation seront diffusées à hauteur d'homme dans la zone d'habitat. Votre conseil a mis l'accent sur le fait que "l'intensité" (du rayonnement) est maximale d'un plan voisin de l'horizontale" (C.E., n° 86.243, Genne, p.10 de l'arrêt)";

Considérant qu'en ce qui concerne le premier élément du préjudice allégué par la requérante, une notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement a bien été déposée; qu'en outre, le projet ne devait pas obligatoirement être soumis à une étude d'incidences; que le risque de préjudice ne saurait donc être présumé;

Considérant que si toute commune est responsable, notamment dans l'exercice de ses missions de police générale, du maintien de la salubrité publique, il faut qu'elle s'explique concrètement, dans sa requête en suspension, sur les risques plausibles que ferait peser, selon elle, sur la salubrité publique, l'exécution in casu du permis critiqué;

Considérant que la gravité du risque de préjudice subi par la commune ne peut pas être déduit automatiquement du préjudice que risqueraient de subir un ou plusieurs voisins déterminés, sauf à méconnaître la condition selon laquelle le préjudice doit être personnel au requérant, sans préjudice de la possibilité d'alléguer, à titre complémentaire, un préjudice par répercussion;

Considérant qu'en l'espèce, la requête en suspension ne décrit pas de manière concrète et un tant soit peu

précise les conséquences préjudiciables graves que l'exploitation de la station de téléphonie mobile litigieuse pourrait, aux yeux de la commune, entraîner in casu pour la salubrité publique, de même qu'elle n'est pas accompagnée de documents probants suffisants à l'appui d'une telle crainte de préjudice;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie;

D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre des vacations, le vingt et un août deux mille par :

Mme GUFFENS, conseiller d'Etat, président f.f.,
M. HARMEL, greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

P. HARMEL. S. GUFFENS.