**CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.**

**A R R E T**

n° 137.669 du 25 novembre 2004

A.98.702/XIII-2007

En cause : 1. **BREDO** José,

2. **BRAGARD** Marc,

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

contre :

**la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement.

Partie intervenante :

**la Société anonyme MOBISTAR**,

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

---

**LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 22 décembre 2000 par José BREDO et Marc BRAGARD qui demandent l'annulation du permis d'urbanisme délivré en octobre 2000 par le fonctionnaire délégué à la S.A. MOBISTAR en vue de l'installation d'un relais GSM sur un terrain sis à Spa, rue de la Géronstère, cadastré section G, n° 994t;

Vu la requête introduite le 20 avril 2001 par laquelle la société anonyme MOBISTAR demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 2 mai 2001 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. NIKIS, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 10 octobre 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et la demande de poursuite de la procédure et le dernier mémoire des requérants;

Vu l'ordonnance du 12 mars 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 10 avril 2003;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me J.-L. MATHY, avocat, comparaissant pour les requérants, Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me A. WILIQUET, loco Me M. DELNOY, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, auditeur;

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

Considérant que les faits de la cause se présentent comme suit :

1. La S.A. MOBISTAR introduit, le 19 janvier 2000, une demande de permis d'urbanisme en vue de la construction, sur un terrain de sport situé à Spa, rue de la Géronstère, cadastré section G, n° 994t, d'un pylône supportant trois antennes GSM et d'armoires techniques.

Le pylône à installer est destiné à remplacer un pylône existant de 18 mètres de hauteur, supportant l'éclairage du terrain de sport. Les trois antennes sont placées à une hauteur de 22,30 mètres.

Le terrain est situé en zone d'habitat.

A la demande sont joints :

- un plan cadastral;
- un plan de la situation existante;
- deux plans d'implantation;
- un plan du pylône et des antennes;
- une note technique décrivant les caractéristiques générales des antennes et le milieu environnant (plan cadastral relevant les constructions dans un rayon de cent mètres; tableau indiquant les distances et les hauteurs des habitations dans un rayon de cent mètres);
- des photographies des lieux et des environs;
- deux notices d'évaluation des incidences sur l'environnement.

2. Il est accusé réception du dossier de la demande le 4 février 2000.

3. Le collège des bourgmestre et échevins émet, le 17 février 2000, un avis favorable sur le projet, motivé comme suit :

" Le bien en cause est situé :
- en zone d'habitat au plan de secteur de VERVIERS-EUPEN;
- dans le périmètre de protection des Sources;

Considérant que les travaux envisagés consistent notamment au démontage d'un pylône d'éclairage d'une hauteur de 18 mètres se trouvant entre le terrain d'entraînement et le terrain de football, et de son remplacement par un pylône autoportant d'une hauteur de 24 mètres;

La profondeur des fouilles ne pourra pas dépasser deux mètres à partir du niveau du terrain naturel.

Le projet est compatible avec la destination de la zone et de nature à s'intégrer au cadre existant, bâti et non bâti".

4. Une pétition reprenant les noms de 254 signataires s'opposant au projet est adressée, le 18 mai 2000, au collège des bourgmestre et échevins.

5. La division de la prévention et des autorisations de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.) émet, le 24 août 2000, un avis favorable sur le projet et propose au Ministre de délivrer le permis sollicité.

Cet avis reprend celui émis par l'Institut scientifique de Service public (I.S.Se.P.) le 21 août 2000, selon lequel :

- la longueur du faisceau est de 65 mètres à partir de l'antenne;

- la hauteur sous faisceau en-dessous de laquelle la limite du champ électrique de 3 V/m fixée par le Gouvernement n'est pas dépassée est de 16,30 mètres jusqu'à une distance d'émission de 10 mètres et de 19,50 mètres au-delà.

Est également reproduit, comme suit, l'avis de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement :

" Un champ électrique de 3 Volts par mètre (V/m) correspond à une densité de puissance de 0,024 Watts par mètre carré ($W/m^2$), valeur qui est près de 200 fois inférieure à la limite préconisée au niveau européen (4,7 $W/m^2$) quant aux effets thermiques d'un champ électromagnétique rayonné à 900MHz; à ce bas niveau de densité de puissance de 0,024 $W/m^2$ il n'y a pas d'effet thermique a fortiori, mais en outre, la littérature technique, ou même la littérature non-technique, ne mentionne que peu ou pas d'effet autre que thermique sur la santé humaine.

Du point de vue environnemental, nous considérons le cas le plus défavorable et nous assimilons l'ensemble des 3 antennes dont question à une antenne unique omnidirectionnelle rayonnant 4 porteuses utilisées à 100% (31 conversations simultanées); alors, le champ électrique rayonné ne dépasse 3 V/m qu'en deçà d'une distance de 65 m de l'antenne, à hauteur d'un plan horizontal situé à 22,3 m (hauteur du point d'émission) par rapport au niveau du sol sous l'antenne.

Sur le site considéré à Spa, au-delà d'une distance de 10 m de l'antenne, la hauteur sous faisceau à considérer s'élève à 19,5 m par rapport au niveau du sol sous l'antenne, tandis qu'à une distance de 0 à 10 m de cette antenne la hauteur sous faisceau à considérer est de 16,3 m.

Il convient donc de vérifier, dans les deux zones circulaires ainsi formées, ainsi que dans une zone circulaire de rayon égal à 100 m autour du futur pylône, si le public ne risque pas de se trouver à une hauteur supérieure à ces limites, de telle sorte qu'il serait alors exposé sans le savoir à un champ électrique supérieur à la limite autorisée de 3 V/m fixée par le Gouvernement. Cette vérification consiste à relever la hauteur du faîte des habitations les plus élevées situées à proximité de l'antenne et à comparer cette hauteur avec la hauteur sous faisceau.

L'agent traitant de la DPA a procédé à un examen des pièces du dossier soumis par le demandeur, lesquelles permettent d'établir :

a) Que l'altitude du sol sous l'antenne à prendre comme référence est de 285 m par rapport au nivellement général du Royaume;
b) Qu'il n'y a pas de bâtiment à moins de 10 m du futur pylône;
c) Que le bâtiment le plus élevé situé à moins de 65 m du futur pylône (un hôtel) présente une hauteur de faîte de 10 m par rapport au niveau du sol sous l'antenne; cette valeur est nettement inférieure à la limite de 19,5 m prise pour cette zone;
d) Que les bâtiments les plus élevés situés à moins de 100 m du futur pylône (un groupe (d')habitations particulières) présentent une hauteur de faîte de 9 m, à laquelle il convient d'ajouter une différence de niveau de 5 m (tel que relevé sur carte de l'Institut géographique national), ce qui donne une hauteur de faîte de 14 m par rapport au niveau du sol sous l'antenne; cette valeur est nettement inférieure à la limite de 19,5 m prise pour cette zone".

6. L'acte attaqué, qui délivre le permis, est pris en octobre 2000 (la date est illisible sur l'exemplaire fourni par les requérants; la date est absente de l'exemplaire

déposé par la partie adverse). Il reproduit l'avis du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Spa et contient, en outre, la motivation suivante :

" Considérant que le bien est repris en zone d'habitat et dans un périmètre de captage au plan de secteur de Verviers-Eupen approuvé par A.R. du 23/01/79.

Considérant qu'en vertu de l'article 26 du Code (wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine), la zone d'habitat est principalement destinée à la résidence.
Les activités économiques, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, de même que les exploitations agricoles et les équipements touristiques peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage.
Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics;

Considérant, de surcroît, que le site d'implantation choisi pour le projet respecte les orientations tracées dans le schéma de développement de l'espace régional (le SDER), adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999, particulièrement :
- le principe de concentration : concentration des infrastructures de radiocommunication à proximité immédiate des équipements et des réseaux publics existants;
- le principe de regroupement des installations : limitation du nombre de pylônes par l'utilisation d'infrastructures ou de bâtiments existants (pylônes, châteaux d'eau, bâtiments publics hauts, ...);

Considérant qu'en vertu de l'article 1er du Code précité et des articles 2 et 6 du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, l'autorité d'urbanisme doit notamment tenir compte de la protection de l'environnement sensu lato, ce qui inclut la protection de la santé des riverains; qu'en tout état de cause, elle doit évaluer les nuisances que peut susciter l'utilisation de l'installation concernée; que les résultats de cette évaluation peuvent l'amener à refuser la construction de l'installation, si son utilisation est de nature à compromettre la protection de l'environnement;

Considérant que l'appréciation des incidences sur l'environnement des installations de radiocommunication mobile, concrétisée par une évaluation technique des champs électromagnétiques que va générer l'installation considérée, nécessite la fixation d'un seuil d'exposition susceptible d'englober les effets athermiques supposés des champs électromagnétiques; que la recommandation de limiter le champ électrique à 3V/m, ce qui correspond à une densité de puissance maximale de 24 Mw/m², est justifiée par la circonstance qu'il n'existe pas ou peu d'effets nocifs recensés dans la littérature pour un tel niveau d'exposition;

Considérant l'avis technique de la Division de la Prévention et des Autorisations de la D.G.R.N.E. et de l'Institut Scientifique de Service public (en abrégé, l'ISSEP) en date du 24/08/2000 et ci-annexé;

Considérant que l'installation projetée est compatible avec le voisinage;

Considérant que l'installation projetée n'est pas susceptible de compromettre la protection de l'environnement;

Considérant les circonstances urbanistiques et architecturales locales, les actes et travaux ne compromettent pas la destination générale de la zone et son caractère architectural";

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles 6 et 10 du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne, des articles 7, 8 et 9 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution du décret du 11 septembre 1985 précité, de l'article 285, 3°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), du principe de bonne administration, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'ils soutiennent que la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement est lacunaire et erronée (les rubriques portent la mention "sans objet" ou "nul"), alors que l'installation projetée est source de bruit (appareillage de refroidissement), fait fuir la faune (disparition des oiseaux à proximité) et présente un risque d'atteinte à la santé des voisins; que, dans une première branche, ils estiment que les lacunes de la notice ont induit l'autorité en erreur; que, dans une deuxième branche, ils relèvent que l'indigence des indications de la notice équivaut à une absence de notice, qui doit entraîner la nullité du permis en application de l'article 5 du décret du 11 septembre 1985; que, dans une troisième branche, ils soutiennent que des renseignements exigés par l'article 285, 3°, du CWATUP font défaut dans la demande de permis; qu'il s'agit, selon eux, de la nature ou de l'affectation des constructions présentes dans un rayon de cinquante mètres autour du projet et de l'indication des fenêtres faisant face aux limites latérales et postérieures du terrain du demandeur de permis;

Considérant que l'objet d'une notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement est d'indiquer à l'autorité qui doit statuer quels sont les effets prévisibles d'une exploitation sur l'environnement, afin de lui permettre d'apprécier s'il y a lieu d'ordonner soit une étude d'incidences, soit des conditions particulières d'exploitation; que la notice ne constitue qu'une des pièces du dossier introduit en vue d'obtenir l'autorisation; qu'une inexactitude ou une insuffisance de la notice ne peut entraîner l'annulation de l'acte attaqué que si elle est de nature à avoir induit l'autorité en erreur;

Considérant qu'en l'espèce, aucune des deux notices ne contient de renseignements utiles sous les rubriques "compatibilité de l'activité projetée avec les voisinages" et "risques d'autres nuisances éventuelles"; qu'elles n'envisagent pas les effets possibles, pour l'environnement en général et la santé humaine en particulier, du rayonnement électromagnétique produit par les antennes GSM; que, toutefois, le dossier joint en annexe à la demande de permis contient tous les éléments permettant à l'autorité de statuer en connaissance de cause, à savoir :

- des photographies;

- des plans des lieux et des environs avec l'indication des constructions situées dans un rayon de cinquante mètres et de cent mètres, de leur hauteur et de leur destination;

- des fiches techniques des installations indiquant la puissance maximale d'émission des antennes et l'inclinaison des faisceaux;

qu'en outre, la partie adverse a bénéficié de l'avis technique de l'I.S.Se.P.; que, dès lors, la partie adverse n'a pu être induite en erreur en ce qui concerne les effets des ondes électromagnétiques sur la santé humaine;

Considérant, en ce qui concerne les effets sur la faune, que l'une des deux notices d'évaluation des incidences contient la mention "aucun effet néfaste constaté"; qu'au sujet du niveau sonore de l'installation, la même notice indique que le bruit peut être estimé à 15-20 décibels; que ces indications sont suffisantes pour éclairer l'autorité chargée de statuer sur la demande de permis;

Considérant, qu'à propos de la prétendue violation de l'article 285, 3°, du CWATUP, la note technique jointe à la demande de permis indique les constructions présentes dans un rayon de cent mètres, ainsi que leurs affectations et leurs hauteurs; que ces dernières étant inférieures à celle des ondes susceptibles d'être nocives émises par les antennes, l'indication des fenêtres des maisons voisines ne se justifiait pas; qu'en aucune de ses branches le premier moyen n'est fondé;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation de l'article 26 du CWATUP et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'ils estiment que la construction autorisée est incompatible avec la destination principale de la zone d'habitat et examinent les vices suivants de la motivation de l'acte attaqué :

- le bruit des installations n'est pas abordé;

- en reconnaissant qu'un niveau d'exposition de 3V/m a peu d'effets nocifs, la partie adverse admet qu'elle viole le principe de précaution;

- l'avis de l'I.S.Se.P. est critiquable : le point d'émission se situe à 21 mètres et non à 22,30 mètres, car le sol où est posé le pylône est en pente; jusqu'à une distance de dix mètres tout autour du pylône, la hauteur sous faisceau est de 16,30 mètres; le

champ proche est de 40,34 mètres et les immeubles des requérants se situent dans ce champ proche;

- l'avis de la D.G.R.N.E., qui, pour calculer la hauteur totale des bâtiments avoisinants, se base sur des courbes de niveau présentant une marge d'erreur de cinq mètres, est également critiquable;

- l'addition d'antennes d'autres opérateurs étendra les champs proches et lointains et les requérants seront directement menacés; il en est d'autant plus ainsi que les installations supplémentaires ne requièrent aucun permis;

Considérant que le projet se situe en zone d'habitat; que l''article 26, alinéas 1er et 2, du CWATUP dispose comme suit :

" La zone d'habitat est principalement destinée à la résidence.

Les activités économiques, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, de même que les exploitations agricoles et les équipements touristiques peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage";

Considérant que le respect de la destination principale de la zone et la compatibilité avec le voisinage d'une antenne de téléphonie mobile doivent s'apprécier non seulement du point de vue strictement urbanistique, mais aussi en tenant compte des effets de la mise en service de l'antenne sur l'environnement en général et sur la santé humaine en particulier;

Considérant que le Conseil d'Etat ne peut sanctionner que l'erreur manifeste d'appréciation; qu'il ne lui appartient pas de trancher une controverse scientifique;

Considérant, en ce qui concerne le bruit des installations, que, dès lors que la notice d'évaluation des incidences fixe, d'une manière qui ne paraît pas manifestement déraisonnable, celui-ci à 15-20 décibels, la partie adverse pouvait sans erreur manifeste estimer que l'installation ne générait pas de troubles sonores et partant s'abstenir de répondre à ce reproche;

Considérant, quant aux incidences des ondes électromagnétiques, que l'acte attaqué se fonde sur l'avis de l'I.S.Se.P. et sur celui de la division de la prévention et des autorisations de la D.G.R.N.E., qui établissent, d'une manière qui ne paraît pas manifestement déraisonnable, qu'aucun des bâtiments situés à proximité - même en

prenant en compte une marge d'erreur des courbes de niveaux de cinq mètres - n'est frappé par un champ électrique de 3 V/m, niveau considéré par le Gouvernement comme n'étant pas ou étant peu nocif; que les requérants n'établissent pas que leurs habitations se situent à une hauteur telle qu'elles sont soumises à un tel champ;

Considérant, au sujet de l'addition d'antennes d'autres opérateurs, que si l'article 262, 8°, du CWATUP dispense du permis d'urbanisme les antennes de télécommunication sur un mât ou un pylône existant dûment autorisé et sans en augmenter la hauteur, ce l'est aux conditions fixées par cette disposition et pour autant qu'elles "n'impliquent aucune dérogation à des dispositions légales, décrétales ou réglementaires"; qu'en outre, une telle addition d'antennes est certes possible dans certains cas mais est future et hypothétique au moment où le permis attaqué est délivré; que cette éventualité ne peut avoir pour effet d'empêcher l'installation d'une antenne, l'autorité ayant statué sur la demande telle qu'elle lui était adressée, en pleine connaissance de cause;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen de la violation du principe de bonne administration et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation; que, selon eux, "ce principe interdit à l'autorité compétente d'accorder une autorisation dommageable à certaines parties alors qu'existe une alternative qui atteint aussi bien l'objectif recherché sans nuire à personne"; qu'en effet, à leur avis, "d'autres sites d'implantation à avantages équivalents pour l'opérateur existent";

Considérant que, comme le relève à juste titre la partie adverse, il ne lui appartenait pas de rejeter la demande au motif qu'un autre emplacement - non précisé au demeurant dans le dossier de demande de permis ou par un réclamant - aurait été plus approprié; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un quatrième moyen de la violation des articles 1er, 84 et 127 du CWATUP; qu'ils soutiennent que l'acte attaqué a été adopté par une autorité incompétente, seul le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Spa étant compétent; qu'ils estiment, en effet, qu'aucun plan d'ensemble des projets de réseaux n'a été préparé par les différents opérateurs de mobilophonie et soumis à la partie adverse; qu'au contraire, affirment-ils, celle-ci a toujours examiné isolément les demandes de permis de construction d'antennes GSM, au lieu de le faire "dans le cadre cohérent d'un réseau"et qu'"En d'autres termes, il ne suffit pas, pour que

la partie adverse bénéficie de l'article 127, qu'il s'agisse en fait d'un réseau mais qu'elle traite les demandes dans leur dimension de réseau";

Considérant qu'en principe, les permis d'urbanisme sont délivrés par le collège des bourgmestre et échevins (article 84 du CWATUP); que, par exception, l'article 127, § 1er, du CWATUP dispose que les permis sont délivrés, notamment lorsqu'ils concernent des actes et des travaux d'utilité publique dont la liste est arrêtée par le Gouvernement wallon, par le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement; que l'article 274bis du CWATUP, qui fixe cette liste, mentionne notamment, sous le point 1°, b), "les actes et travaux concernant l'installation ou la modification (...) de réseaux de télécommunication, notamment les réseaux de téléphonie, de radiotéléphonie et de télédistribution", à condition que ces réseaux s'étendent ou soient destinés à s'étendre sur le territoire de deux ou de plusieurs communes;

Considérant qu'en l'espèce, la demande de permis s'inscrit dans un réseau de téléphonie s'étendant sur le territoire de plusieurs communes, de sorte que l'article 127, § 1er, du CWATUP est applicable; que ni l'article 127, § 1er, ni l'article 274bis du CWATUP n'imposent au demandeur de permis de déposer une demande unique projetant sur tout ou partie du territoire wallon le détail des travaux nécessaires à la constitution du réseau de téléphonie mobile, ni même de présenter un plan d'ensemble du réseau qu'il propose de mettre sur pied; que le moyen n'est pas fondé,

**D E C I D E :**

**Article 1er.**

La requête est rejetée.

**Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 471,01 euros, sont mis à charge des requérants.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le vingt-cinq novembre deux mille quatre par :

M. HANOTIAU, président de chambre,
M[me] GUFFENS, conseiller d'Etat,
M. DAOUT, conseiller d'Etat,
M[me] MALCORPS, greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.