

Numéros du rôle : 6072 et 6073
Arrêt n° 12/2016 du 27 janvier 2016

A R R E T

En cause : les recours en annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 avril 2014 modifiant l'ordonnance du 1er mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes et modifiant l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, introduits par Olivier Galand et par l'ASBL « Inter-Environnement Bruxelles » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des recours et procédure*

Par deux requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 29 octobre 2014 et parvenues au greffe le 30 octobre 2014, des recours en annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 avril 2014 « modifiant l'ordonnance du 1er mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes et modifiant l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement » (publiée au *Moniteur belge* du 30 avril 2014) ont été introduits respectivement par Olivier Galand et par l'ASBL « Inter-Environnement Bruxelles », l'ASBL « Syndicat des Locataires de Logements sociaux », Nelly Watelet, Xavier Retailleau, Marie Claire Cammaerts, Catherine Plaquet, Christiane Plouvier, Michèle Flasse, Wendy Malpoix et Vincent Detours, assistés et représentés par Me J. Sambon, avocat au barreau de Bruxelles.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6072 et 6073 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et des mémoires en réplique ont été introduits par :

- la SA de droit public « Belgacom », assistée et représentée par Me H. De Bauw et Me B. Martel, avocats au barreau de Bruxelles;

- la SA « Mobistar », assistée et représentée par Me M. Delnoy et Me M. Lauwers, avocats au barreau de Liège;

- la SA « Base Company », assistée et représentée par Me G. L'heureux et Me R. Meeus, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me I.-S. Brouhns, avocat au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse.

Par ordonnance du 14 octobre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 3 novembre 2015 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 3 novembre 2015.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. En droit

- A -

En ce qui concerne l'article 3 de l'ordonnance attaquée

A.1.1. La partie requérante dans l'affaire n° 6072 et les parties requérantes dans l'affaire n° 6073 prennent un premier moyen tiré de la violation des articles 22 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 11 de la Charte sociale européenne révisée et avec le principe de précaution. Elles reprochent à l'article 3 de l'ordonnance attaquée du 3 avril 2014 « modifiant l'ordonnance du 1er mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes et modifiant l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement » de quadrupler la densité de puissance du rayonnement des radiations non ionisantes admissible dans les zones accessibles au public par rapport au niveau défini dans l'ordonnance du 1er mars 2007.

Elles soutiennent que, ce faisant, l'ordonnance emporte une régression sensible du niveau de protection de l'environnement. Cette régression n'est justifiée ni par des motifs adéquats et probants manifestant l'existence de motifs impérieux d'intérêt général ni par l'existence de nouvelles études scientifiques concluant à l'innocuité des rayonnements électromagnétiques aux niveaux autorisés. Il en résulte une violation du droit à la vie privée et familiale et du droit à la santé garantis par les dispositions visées au moyen.

Les parties requérantes rappellent que le niveau de densité du rayonnement des radiations non ionisantes à l'immission dans les zones accessibles au public a été défini dans l'ordonnance du 1er mars 2007 précitée en se référant à l'article 23 de la Constitution et au principe de précaution. Ce niveau avait « été défini au regard des recommandations du Conseil supérieur de l'hygiène », recommandations qui avaient été précédées d'une série d'études mettant en évidence les effets athermiques des ondes électromagnétiques sur la santé. Depuis, l'évolution des connaissances dans ce domaine conduit à reconnaître le danger d'exposition des antennes-relais GSM et une résolution du 27 mai 2011 du Conseil de l'Europe recommande l'abaissement des seuils d'exposition des antennes-relais à 0,6 V/m puis à 0,2 V/m. Les parties requérantes renvoient à l'avis de nombreux experts belges et étrangers.

L'article 23 de la Constitution implique, en ce qui concerne la protection de l'environnement, une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs impérieux d'intérêt général.

En l'espèce, les travaux préparatoires invoquent une évolution technologique extrêmement rapide en matière de téléphonie mobile et la nécessité d'adapter le cadre législatif actuel si l'on veut à la fois permettre cette évolution et garantir un réseau performant.

Ces considérations ne constituent pas une justification adéquate pour la régression dénoncée en l'espèce. En effet, le réseau de la quatrième génération de télécommunication mobile (4G) aurait pu se déployer tout en respectant le cadre légal fixé par l'ordonnance du 1er mars 2007, en l'occurrence dans le respect de la norme des 3 V/m. Même si la norme maximale des 3 V/m est déjà atteinte par l'usage qui est fait des deuxième et troisième générations, il a été démontré que moyennant des adaptations des réseaux des opérateurs de télécommunication mobile, la 4G pourrait s'inscrire dans la norme des 3 V/m. En effet, sachant que les 3 et 4G sont bien plus efficaces que la 2G, il aurait fallu modifier une partie plus ou moins importante des antennes 2G en 3G ou 4G, de manière progressive en conservant une part, bien moins importante, d'antennes 2G, ce à quoi s'opposent les opérateurs qui soutiennent que les utilisateurs de la 2G sont très nombreux.

A.1.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que le moyen doit être rejeté en tant qu'il vise la violation du principe de précaution. Il considère qu'il n'existe pas de normes internationales ou européennes contraignantes en matière d'ondes électromagnétiques émises par les antennes GSM et que, partant, la détermination de la norme d'immission relève du pouvoir d'appréciation du législateur interne compétent.

S'agissant du principe de *standstill*, sa violation implique que le législateur établisse préalablement une norme qui définit un niveau de protection de l'environnement garanti. « Or, lorsque le législateur établit une norme en l'absence de toute certitude scientifique sur l'effectivité de cette norme à garantir un environnement sain, il fait application du principe de précaution ». En l'espèce, rien ne permet d'affirmer que la norme de 3 V/m établie par l'ordonnance du 1er mars 2007 offrait effectivement une protection de l'environnement supérieure à d'autres normes par ailleurs définies. Par conséquent, il ne peut être affirmé que la norme de 6 V/m établie par l'ordonnance attaquée réduit sensiblement ou non le niveau de protection par rapport à la situation antérieure.

A supposer que la Cour estime qu'il y a lieu de faire application du principe de *standstill* déduit de l'article 23 de la Constitution, d'une part, il n'y a pas en l'espèce de réduction sensible du niveau de protection et, d'autre part, il existe des motifs d'intérêt général liés à la qualité des services de téléphonie et à l'évolution technologique qui justifient la modification attaquée. De surcroît, le droit à l'environnement sain ne doit pas s'entendre exclusivement du droit à une bonne santé physique mais s'étend aussi à la protection de la faune et de la flore, du patrimoine culturel et des paysages ainsi qu'au bon aménagement des lieux.

A cela s'ajoute que l'intérêt général que constituent les réseaux de téléphonie mobile est reconnu à l'échelle de l'Union européenne, laquelle poursuit « l'harmonisation de l'utilisation du spectre, destiné à stimuler le marché interne des réseaux et services de communications électroniques ».

Enfin, s'agissant de la possibilité de maintenir la norme des 3 V/m sans porter atteinte au développement de la technologie de la 4G, elle est purement théorique. Elle impliquerait, en effet, la violation par les opérateurs des obligations découlant des licences qui leur ont été accordées pour l'exploitation de ce réseau. Par ailleurs, il n'est pas possible d'isoler la Région de Bruxelles-Capitale de l'interconnexion avec les autres réseaux, en supprimant unilatéralement le réseau 2G.

A.1.3. La SA « Belgacom », la SA « Mobistar » et la SA « Base Company » se sont toutes les trois constituées parties intervenantes.

La SA « Belgacom » renvoie en substance au mémoire du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en étayant son argumentation par l'examen de la littérature scientifique relative aux effets des ondes électromagnétiques générées par les antennes de téléphonie mobile sur la santé humaine. Elle précise encore que l'ordonnance du 1er mars 2007 n'a pas eu les effets escomptés et qu'elle a nécessité que l'on installe des centaines d'antennes supplémentaires sur le territoire bruxellois, ce qui a eu pour effet de générer l'anxiété de la population. Elle termine son exposé en écartant toute possibilité de mettre en œuvre la solution proposée par les parties requérantes. Parmi les obstacles qu'elle énumère, les obligations légales imposées par le législateur fédéral qui ne peuvent être remises en question par le législateur ordonnancier et les services de sécurité et de secours qui reposent sur la 2G pour la bonne efficacité.

La SA « Mobistar » dissocie, tout au long de son mémoire, les risques liés aux antennes-relais de ceux liés à l'utilisation des téléphones portables. Elle admet que l'utilisation intensive des GSM augmente le risque de cancer, ce qui n'est pas le cas pour les antennes-relais. Elle soutient aussi que le Conseil de l'Europe émet certaines recommandations mais pas de limite d'immission. Elle considère qu'il est inexact que les opérateurs pourraient abandonner la technologie 2G, comme l'a fait le Japon, pour assurer le développement de la 4G tout en respectant la norme de 3 V/m. Enfin, ceci impliquerait que l'on multiplie le nombre d'antennes et donc de sites, ce qui serait non seulement impraticable mais ce qui réduirait aussi la couverture des réseaux.

La SA « Base Company » se réfère au rapport final qui a été rédigé par l'Institut scientifique de santé publique pour l'administration flamande de l'environnement. Ce rapport contient une intervention et une évaluation critiques des rapports internationaux concernant les effets sur la santé des rayonnements électromagnétiques. Elle cite plusieurs auteurs qui considèrent qu'il n'existe aucune base scientifique pour une norme d'immission de 3 V/m, qu'aucun effet sanitaire des ondes n'a été établi et qu'aucun des effets biologiques constatés n'a de répercussion sur la santé humaine.

A.1.4. Les parties requérantes reviennent sur les conclusions du Conseil supérieur de la santé qui insistent sur l'importance de prendre toutes les précautions qui s'imposent en ce qui concerne les effets à long terme des antennes-relais sur la santé, conclusions dont le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne semble pas tenir compte. De plus, les connaissances scientifiques se sont considérablement étendues. Les parties requérantes mettent aussi en cause la qualité des rapports cités par la SA « Belgacom » dont elles dénoncent le manque d'indépendance. Il n'est pas exact non plus de faire valoir que l'ordonnance antérieure permettait de déroger à la limite autorisée par elle de 3 V/m. Ce n'était qu'un régime transitoire, le propre d'un tel régime étant de ne permettre de dérogations que de manière temporaire. Cette norme ne peut donc être prise comme norme de référence pour déterminer une régression sensible.

Quant à la solution alternative proposée, les parties requérantes rappellent qu'elles préconisent une diminution (et non une suppression) progressive des antennes 2G et que cette solution n'est pas théorique car elle a été envisagée notamment dans le rapport du Conseil supérieur de la santé. Rien ne permet de justifier que cette alternative n'ait pas été prise en considération de manière sérieuse par la Région de Bruxelles-Capitale.

Quant aux obstacles d'ordre légal avancés par les parties intervenantes, ils manquent de sérieux répondent les parties requérantes. Rien n'empêche la Région de Bruxelles-Capitale d'organiser une concertation avec les autres régions et l'Etat fédéral. En ce qui concerne l'obstacle que représenterait le cas de la SA « Astrid » dont les services de sécurité et de secours reposent entre autres sur la 2G, l'argument est peu convaincant, il n'est pas insurmontable.

En ce qui concerne l'article 2 de l'ordonnance attaquée

A.2.1. Les troisième et quatrième moyens dans l'affaire n° 6072 et le deuxième moyen dans l'affaire n° 6073 sont pris de la violation des articles 10, 11, 22 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec le principe de précaution, avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 11 de la Charte sociale européenne révisée.

Les parties requérantes reprochent à l'article 2 de l'ordonnance attaquée de définir la notion de « zones accessibles au public » en excluant, « notamment », les « balcons et les terrasses des bâtiments ». Non seulement, l'ordonnance édicte une hypothèse imprécise mais en outre, elle emporte, sans la justifier, une régression sensible du niveau de protection de l'environnement créant en outre une distinction non justifiée entre les citoyens accédant aux lieux publics.

Les zones accessibles au public n'étaient pas définies dans l'ordonnance du 1er mars 2007. Cependant, lors des recours en annulation de celle-ci, la Région de Bruxelles-Capitale précisa qu'il fallait comprendre ces zones par opposition à la zone de sécurité telle qu'elle est définie par l'arrêté royal du 10 août 2005. Ladite zone a un rayon de quatre à dix mètres autour de l'antenne. Partant, dans tous les lieux accessibles au public, à l'exclusion de cette zone, la norme de l'article 3 de l'ordonnance du 1er mars 2007 était applicable.

L'article 2, § 2, de l'ordonnance attaquée restreint le champ d'application géographique des « zones accessibles au public ». Contrairement à ce qu'il est écrit dans les développements de la proposition d'ordonnance, il ne s'agit pas de « préciser » son champ d'application mais de limiter ce champ par voie d'une exclusion qui est en outre imprécise, vu le terme « notamment » et ce, sans qu'aucune justification ne soit donnée à cette régression sensible.

A.2.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale répond que l'ordonnance attaquée se compose, pour les locaux et lieux extérieurs, d'un terme général qui constitue le corps de la définition (le lieu où « des personnes peuvent ou pourront séjourner régulièrement ») suivi « d'une énumération exemplative (et donc non exhaustive) et, en ce qui concerne les lieux situés à l'extérieur, de la possibilité d'une exclusion incluant en tous cas, mais pas exclusivement, les balcons et les terrasses des bâtiments ». En d'autres termes, « le législateur ordonnancier a envisagé, avec raison, que l'application de la norme d'immission pourrait se poser dans certaines situations, existantes ou futures mais non encore identifiées, et qui ne sauraient *a priori* être exclues du champ d'application de l'ordonnance ».

En ce qui concerne le principe de *standstill*, l'exclusion de certains lieux du champ d'application de la norme est justifiée par des motifs manifestement raisonnables et proportionnés à l'objectif poursuivi.

L'exposition possible de personnes séjournant sur des balcons ou des terrasses à davantage d'émissions d'ondes non ionisantes est justifiée par l'objectif général poursuivi par le législateur visant à offrir une couverture effective sur l'ensemble du réseau bruxellois. En effet, d'une part, il ne peut être contesté que l'application de la norme, qui se fonde sur l'exposition permanente (24 heures sur 24) aux ondes électromagnétiques peut raisonnablement être exclue des terrasses et balcons où, par hypothèse, la durée d'exposition est globalement limitée à certaines périodes de l'année. D'autre part, l'application de la norme rendrait impossible de garantir une couverture effective et conforme aux objectifs poursuivis par le législateur à l'intérieur des bâtiments.

En effet, la norme a été adoptée pour permettre le développement d'un meilleur réseau de téléphonie mobile, en ce compris à l'intérieur des bâtiments. Si les balcons et les terrasses avaient été intégrés à la notion de « zones accessibles au public », le seuil aurait dû être fixé à un niveau supérieur à 6 V/m. Enfin, s'agissant de la proportionnalité de la mesure, le Gouvernement rappelle que la limite d'exposition de 6 V/m est 50 fois inférieure à la recommandation de l'Organisation mondiale de la santé de 41,2 V/m.

A.2.3. Les parties intervenantes adoptent en substance la même argumentation que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

A.2.4. Les parties requérantes répondent que la discrimination invoquée a lieu entre les citoyens accédant à des lieux accessibles au public selon que ces lieux sont les espaces publics ou l'intérieur des bâtiments ou sont les terrasses et les balcons de ces bâtiments. Ainsi, les personnes disposant d'un balcon ou d'une terrasse et qui décideraient d'y séjourner et non dans un autre lieu accessible au public protégé se voient exposées à des normes beaucoup moins protectrices pour la santé. Et de rappeler que les travaux préparatoires n'apportent aucune précision sur l'exclusion ainsi opérée.

Enfin, s'agissant de la violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ce dernier parle de la protection de la vie privée et familiale et du domicile. Il y a en l'espèce atteinte à ce droit dès lors que le domicile (en particulier ses terrasses et balcons) subit une régression de sa protection.

En ce qui concerne les articles 5 à 10 de l'ordonnance attaquée

A.3.1. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 6072 et le troisième moyen dans l'affaire n° 6073 sont pris de la violation des articles 10, 11, 23 et 32 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec le principe de précaution, avec l'article 6 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et les Annexes I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (ci-après : la Convention d'Aarhus) et avec l'ordonnance du 7 novembre 2002 portant assentiment à cette Convention.

Les parties requérantes reprochent aux articles 5 à 10 de l'ordonnance de modifier différentes dispositions de l'ordonnance du 5 juin 1997 relatives au permis d'environnement pour créer une nouvelle classe d'installations - la classe « ID » - soumise à un régime procédural simplifié et ne comportant pas de phase de participation du public.

Alors qu'avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance attaquée, un régime d'autorisation expresse existait pour les cinq types d'installations soumises à un permis d'environnement, ce régime impliquant une participation du public via l'organisation d'une enquête publique, les articles 5 à 10 de l'ordonnance mettent en œuvre, pour la première fois, un régime de permis d'environnement n'impliquant pas une phase de participation du public. Ceci implique une discrimination non justifiée et une régression dans le régime procédural d'autorisation des installations dangereuses, insalubres et incommodes.

Les raisons de cette modification ne sont pas pertinentes et notamment celle liée à l'évolution plus rapide des exploitations d'antennes que les autres installations classées.

Contrairement à ce que soutient le législateur, toutes les modifications d'une installation classée ne requièrent pas un permis et ne sont donc pas soumises à une enquête publique. Or, le nouveau régime, en ce qu'il dispense ces installations (anciennement de classe II) de toute enquête publique alors même qu'elles ont des impacts d'une importance similaire aux installations de classe II, crée une discrimination non justifiée.

A.3.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relève à titre préliminaire que la création d'une catégorie d'installations de classe ID par l'ordonnance attaquée n'est pas en elle-même susceptible de porter atteinte aux dispositions invoquées au moyen. Seule la décision du Gouvernement de faire relever une catégorie d'installations de cette nouvelle classe est de nature à porter atteinte aux dispositions invoquées. Or, les parties requérantes n'ont pas contesté l'arrêté du Gouvernement du 3 avril 2014 modifiant certaines dispositions en matière d'exploitation et de contrôle d'antennes émettrices d'ondes électromagnétiques.

S'agissant de la violation de l'article 32 de la Constitution, les parties requérantes n'exposent pas en quoi l'ordonnance attaquée violerait leur droit de consulter les documents administratifs et d'en recevoir une copie. Les dispositions de l'ordonnance attaquée ne concernent nullement l'accès aux documents administratifs et, partant, ne limitent aucunement ce droit que garantit notamment la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes.

S'agissant des principes d'égalité et de non-discrimination, la création d'une nouvelle classe ID d'installations, dont les demandes de permis d'environnement sont soumises à la procédure applicable aux installations temporaires (articles 52 à 53bis de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, tels que modifiés par le chapitre II de l'ordonnance attaquée) afin de réduire le délai de 60 à 30 jours, a pour objet de permettre de traiter différemment des situations objectivement différentes. Les antennes destinées à la téléphonie mobile constituent des installations objectivement différentes des installations visées par l'arrêté du 4 mars 1999 fixant la liste des installations de classe IB, IC, ID, II et III et des installations visées par l'ordonnance du 22 avril 1999 fixant la liste des installations de classe IA.

A titre subsidiaire, si l'on devait considérer que les particularités techniques des installations de classe ID ne constituent pas un critère objectif de distinction, cela ne saurait pour autant justifier l'annulation de l'acte attaqué. La différence de traitement est raisonnablement justifiée par les objectifs d'utilité publique poursuivis par le législateur dont il découle la nécessité de modifier de manière plus flexible les conditions d'exploitation des antennes de téléphonie mobile.

Compte tenu de l'absence d'enquête publique, « le législateur a veillé à prévoir d'autres garanties [ou] procédures mieux adaptées aux exigences de modifications régulières de ces installations, qui aboutissent à un résultat équivalent en termes de mise à disposition d'une information complète et utile au citoyen et de possibilité de contester les décisions adoptées par les autorités compétentes ».

Premièrement, concernant l'information des citoyens, l'article 4 de l'ordonnance du 1er mars 2007 prévoit que « les exploitants des installations susceptibles de produire ou de transmettre des radiations non ionisantes sont tenus d'informer l'administration régionale compétente et les communes sur le territoire desquelles sont implantées ces installations, quant aux caractéristiques d'exploitation de ces installations ».

Le cadastre des émetteurs a désormais une double fonction. D'une part, le public est assuré d'avoir accès à tout moment à une information complète et actualisée concernant les antennes de téléphonie mobile implantées sur le territoire bruxellois. D'autre part, une fois informé, le public a la possibilité « d'introduire à tout moment une réclamation ou des remarques concernant le respect de la norme d'exposition et des conditions d'exploitation des antennes. Le cas échéant, ceci pourra conduire à une modification du permis d'environnement s'il apparaît que celui-ci est entaché d'une erreur technique ».

Le cadastre constitue donc un outil particulier et adapté aux antennes de téléphonie mobile, qui améliore considérablement l'accès à l'information du public par rapport aux règles habituelles de publicité par voie d'affichage.

Troisièmement, une fois délivré, le permis d'environnement de classe ID reste susceptible d'être attaqué devant le Collège d'environnement.

A.3.3. Les parties intervenantes reprennent en substance l'argumentation du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Elles ajoutent que les antennes de mobilophonie ne relèvent pas, en droit bruxellois, des projets qui « peuvent avoir un effet important sur l'environnement ». Les antennes de mobilophonie ne sont pas reprises dans les annexes à la Convention d'Aarhus et s'il est, certes, exact que les effets « potentiels » des antennes de mobilophonie sur la santé et l'environnement ont justifié leur classement au sein des installations soumises à permis d'environnement, il n'en demeure pas moins que le législateur ordonnancier bruxellois dispose d'un certain pouvoir d'appréciation pour déterminer si ces installations sont susceptibles d'avoir un « effet important » sur l'environnement.

Quant à la différence de traitement, le législateur a pu en connaissance de cause estimer que les antennes mobilophonie constituent des installations objectivement différentes des autres installations reprises, en droit bruxellois, dans les classes IA, IB, II et III.

En effet, ces installations impliquent un risque potentiel, mais incertain pour l'environnement; la délivrance des permis d'environnement relatifs à ces installations est évaluée au regard d'un critère technique : le respect d'une norme d'immission, les réseaux de mobilophonie doivent évoluer et être adaptés aux nouvelles techniques disponibles à un rythme très élevé et nettement plus élevé que toute autre installation classée.

A.3.4. Les parties requérantes répondent « que c'est bien l'ordonnance attaquée, et non son arrêté d'exécution du 3 avril 2014, qui, par ses articles 5 à 10, met sur place un régime de permis d'environnement n'impliquant pas de phase de participation du public ».

L'article 6, paragraphe 1, a), de la Convention d'Aarhus impose aux parties contractantes l'obligation de soumettre à une procédure de participation du public la décision d'autoriser ou de ne pas autoriser une activité du type de celles qu'énumère l'annexe I de la Convention.

C'est donc cette annexe qui détermine le champ d'application du régime de l'article 6, paragraphe 1, a).

Selon le *littera* b) de l'article 6, paragraphe 1, chaque partie « applique [...] les dispositions du présent article, conformément à son droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement ».

Ainsi formulé, le champ d'application de cette disposition est extrêmement large : est visée toute décision tendant à autoriser à un endroit déterminé n'importe quel type d'activités autres que celles énumérées à l'annexe I, pourvu que ces activités soient considérées comme pouvant avoir un effet important sur l'environnement.

Dans cette hypothèse, la décision qui l'autorise doit être soumise à une procédure de participation du public conforme aux règles prescrites par l'article 6.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne rencontre pas l'argument selon lequel, dans le régime actuel, les modifications apportées à une installation de classe II ne requièrent un permis et une enquête publique que si la modification est de nature à aggraver substantiellement les nuisances ou inconvénients de la ou des installations couvertes par le permis.

Mais « l'ordonnance attaquée écarte systématiquement les modifications des installations de classe ID de l'enquête publique même dans les cas où cette dernière serait de nature à aggraver substantiellement les nuisances ou inconvénients de la ou des installations couvertes par le permis ».

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et les parties intervenantes ne justifient pas en quoi « les riverains habitant à proximité d'une antenne de mobilophonie relevant de la classe ID et les riverains habitant à proximité d'autres installations soumises à permis d'environnement ne constituent pas de catégories de personnes comparables ».

S'il s'agit peut-être d'installations différentes, force est de constater que le législateur les a toujours rangées au sein de la même catégorie d'installations sur la base de caractéristiques similaires, telles que l'impact de ces dernières sur l'environnement et leur potentiel dommageable.

Le fait « qu'une modification de l'installation mettait les opérateurs face à des encombrements administratifs ou des difficultés pratiques ne peut justifier une telle simplification de la procédure ».

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « justifie la suppression de l'étape de l'enquête publique des installations ID par le fait, entre autres, que la possibilité d'attaquer le permis *a posteriori* est encore possible... Elle vante ainsi le fait que depuis la modification législative, dix recours ont d'ailleurs été introduits ».

Le fait que des recours aient été introduits n'atteste en rien du caractère inconstitutionnel de la procédure expresse prévue par l'ordonnance attaquée. N'ayant plus de possibilités de se prononcer au préalable sur l'opportunité de placer des antennes sur leurs toits ou à proximité de leur domicile (eu égard à la protection de l'environnement et au bon aménagement des lieux), les personnes concernées n'ont désormais d'autre choix pour exprimer leurs objections que d'introduire un recours au Collège de l'environnement.

Ce que garantit la Convention d'Aarhus, dans son deuxième pilier, c'est précisément « la participation du public au processus décisionnel », garantie qu'il ne convient pas de confondre avec le troisième pilier relatif à l'accès à la justice. Ces garanties ne se compensent pas, elles se cumulent.

La Région fait également valoir que « le cadastre émetteur est mis à jour afin de permettre au citoyen d'introduire, à tout moment, une réclamation ou des remarques concernant le respect de la norme d'exposition et des conditions d'exploitation de l'antenne. Le cas échéant, cela pourra conduire à une modification du permis d'environnement s'il apparaît que celui-ci est entaché d'une erreur technique ».

Cette possibilité « d'introduire à tout moment des réclamations sur l'exploitation de l'installation existait déjà en vertu de l'ordonnance modifiée ». En outre, même si ce cadastre était suffisant pour assurer la participation du public, celle-ci « ne serait que partiellement couverte par cet outil informatique dès lors qu'à l'heure actuelle, tous les citoyens ne disposent pas forcément d'internet ».

Quant à l'argument issu de l'objectif d'utilité publique, si un réseau de téléphonie mobile efficace est d'utilité publique, la consultation et la participation du public (ainsi que la santé de ce dernier) sont tout autant d'intérêt public.

En ce qui concerne la demande de maintien des effets des dispositions annulées

A.4.1. La Région de Bruxelles-Capitale, la SA « Base Company » et la SA « Mobistar » sollicitent de la Cour constitutionnelle, en cas d'annulation, qu'elle maintienne les effets des dispositions annulées.

A.4.2. Les parties requérantes soutiennent que l'annulation des dispositions attaquées aurait pour effet la restauration de l'ordonnancement juridique bruxellois avant les modifications apportées par les dispositions attaquées.

Il n'y a donc pas de modifications essentielles à apporter.

Si la Cour constitutionnelle devait accéder à cette demande, les requérants estiment que le maintien des effets des dispositions annulées aurait pour conséquence le maintien d'équipements en violation des normes définies par l'ordonnance du 1er mars 2007 dans sa version originaires.

Au plus, il devrait alors être envisagé :

- une annulation immédiate des dispositions en ce qui concerne les actes à adopter sur la base de l'ordonnance et de ses arrêtés d'exécution;

- une annulation différée dans le temps en ce qui concerne les actes déjà adoptés sur la base de l'ordonnance et de ses arrêtés d'exécution, en manière telle qu'à l'échéance de ce délai, l'annulation ait une portée rétroactive afin que ne soient pas maintenus des équipements en violation des normes définies par l'ordonnance du 1er mars 2007 dans sa version originale.

- B -

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 avril 2014 modifiant l'ordonnance du 1er mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes et modifiant l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement.

L'article 1er dispose que l'ordonnance règle une matière régionale.

Les articles 2 à 5 disposent :

« Chapitre Ier. - Modification de l'ordonnance du 1er mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes

Art. 2. § 1er. - Le titre ' Définitions ' situé entre l'article 1er et l'article 2 de l'ordonnance du 1er mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes est remplacé par le titre ' Définitions et champ d'application '.

§ 2. - L'article 2 de l'ordonnance précitée est remplacé par le texte suivant :

' § 1er. - Pour l'application de la présente ordonnance et de ses arrêtés d'exécution, on entend par :

1° " radiations non ionisantes " : les rayonnements électromagnétiques dont la fréquence est comprise entre 0,1 MHz et 300 GHz;

2° " zones accessibles au public " :

- les locaux d'un bâtiment dans lesquels des personnes peuvent ou pourront séjourner régulièrement, en particulier les locaux d'habitation, hôtels, écoles, crèches, hôpitaux, homes pour personnes âgées, et les bâtiments dévolus à la pratique régulière du sport ou de jeux;

- les lieux situés à l'extérieur où des personnes peuvent ou pourront séjourner régulièrement, en particulier les jardins, intérieurs d'îlots, zones de parcs et les cours de récréation, à l'exclusion notamment des balcons et des terrasses de bâtiments;

3° " broadcast " : les radiations émises en vue de transmettre des programmes de radiodiffusion aux fréquences autorisées par l'Institut Belge des Postes et Télécommunications :

- pour la fréquence modulée, dans la bande FM;
- pour la modulation d'amplitude ou autre dans les bandes des ondes longues, moyennes et courtes;
- pour les fréquences autorisées du DAB (digital audio broadcasting); et
- pour les fréquences autorisées du DVB (digital video broadcasting/télévision numérique terrestre).

La notion de broadcast peut être complétée par le Gouvernement;

4° " pouvoir public " : une personne morale occupant, à quelque titre que ce soit, un bâtiment sur le territoire de la Région ou y exerçant des activités et qui relève d'une des catégories suivantes :

a) les autorités fédérales, régionales et communautaires, les pouvoirs publics locaux et les organismes d'intérêt public;

b) tout organisme non visé au point a) :

- créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial et;

- dont soit l'activité est financée majoritairement par les pouvoirs publics visés aux points a) et b), soit la gestion est soumise à un contrôle par ces derniers, et;

- dont l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par les pouvoirs publics visés aux points a) et b);

c) les associations formées par un ou plusieurs des pouvoirs publics visés aux points a) et b).

§ 2. - La présente ordonnance n'est pas applicable aux radiations non ionisantes d'origine naturelle, ni à celles émises par les appareillages utilisés par des particuliers tels que, notamment, les GSM, les terminaux de télécommunication mobile, les réseaux WiFi locaux des particuliers, les systèmes de téléphonie de type DECT et les radiations émises par les radios amateurs.

Les radiations issues du broadcast sont soumises à la présente ordonnance, à l'exclusion de la norme visée à l'article 3, § 1er. '.

Art. 3. L'article 3 de l'ordonnance précitée est remplacé par le texte suivant :

' § 1er. - Le Gouvernement fixe les normes générales de qualité auxquelles tout milieu doit répondre afin d'assurer la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes.

Dans toutes les zones accessibles au public, la densité de puissance du rayonnement des radiations non ionisantes ne peut dépasser, à aucun moment, la norme de $0,096 \text{ W/m}^2$ (soit, à titre indicatif, 6 V/m) pour une fréquence de référence de 900 MHz.

La densité de puissance des radiations non ionisantes ne peut donc dépasser, à aucun moment, la valeur maximale de :

- $0,043 \text{ W/m}^2$ pour les fréquences comprises entre 0,1 MHz et 400 MHz;
- $f/9375$, exprimée en W/m^2 entre 400 MHz et 2 GHz (où f est la fréquence exprimée en MHz);
- $0,22 \text{ W/m}^2$ pour les fréquences comprises entre 2 GHz et 300 GHz.

Pour les champs composés, la densité de puissance doit être limitée de sorte que :

300 GHz

$$\sum S_i/S_{ri} \leq 1$$

0,1 MHz

où S_i est la densité de puissance du champ électrique à une fréquence i comprise entre 0,1 MHz et 300 GHz et où S_{ri} est la valeur de la densité de puissance maximale exprimée en W/m^2 et telle que définie dans le troisième alinéa du présent article.

§ 2. - Il est instauré un comité d'experts des radiations non ionisantes, dénommé ci-après 'le Comité'. Le Comité comprend neuf membres dotés d'une expérience médicale, scientifique, économique ou technique pertinente au regard de l'objet de la présente ordonnance.

Le Gouvernement détermine la composition et le fonctionnement du Comité.

Le Comité est chargé d'évaluer la mise en œuvre de la présente ordonnance et de ses arrêtés d'exécution, notamment au regard des évolutions des technologies et des connaissances scientifiques, des impératifs économiques et de santé publique. A cet effet, le Comité rend annuellement au Gouvernement un rapport qui peut comprendre des recommandations. Ce rapport est publié sur le site internet de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement dans les trois mois de sa réception par le Gouvernement. Le Gouvernement peut également solliciter à tout moment un tel rapport et des recommandations

de la part du Comité. Le premier rapport sera rendu au Gouvernement au plus tard le 1er septembre 2014.

Dans l'exercice de ses missions, le Comité peut notamment consulter :

- les exploitants des installations susceptibles de produire ou de transmettre des radiations non ionisantes;
- l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement;
- le Conseil supérieur de la Santé. '.

Art. 4. § 1er. - Le titre ' Cadastre des émetteurs et publicité ' situé entre l'article 7 et l'article 8 de l'ordonnance précitée est remplacé par le titre ' Cadastre des émetteurs et des toits publics, et publicité '.

§ 2. - A l'article 8 de l'ordonnance précitée, le signe ' § 1er ' est inséré entre les mots ' Art. 8. ' et le mot ' Le '.

§ 3. - Ce même paragraphe est complété comme suit : ' Ce cadastre des émetteurs est publié pour permettre à tout citoyen d'introduire à tout moment auprès de l'Institut une réclamation concernant le respect de la norme visée à l'article 3 et des conditions d'exploitation des installations visées à l'article 5. S'il estime cette réclamation fondée, l'Institut modifie le permis d'environnement concerné selon la procédure prévue à l'article 64 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement. '.

§ 4. - Il est ajouté, in fine de l'article 8 de l'ordonnance précitée, un deuxième paragraphe rédigé comme suit :

' § 2. - Au plus tard à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du [3 avril 2014] modifiant l'ordonnance du 1er mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes et modifiant l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, le Gouvernement met en place un cadastre des toits de bâtiments occupés par des pouvoirs publics et qui pourraient accueillir des installations susceptibles de produire, de transmettre ou de recevoir des radiations non ionisantes. Ce cadastre est mis à jour régulièrement.

Afin de réaliser les objectifs poursuivis par la présente ordonnance, le Gouvernement peut imposer aux organismes administratifs autonomes, au sens de l'article 85 de l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, de permettre le placement de telles installations sur le toit de ces bâtiments. '.

CHAPITRE 2. - Modification de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement

Art. 5. L'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement est modifié comme suit :

- 1° A l'alinéa 1er, le terme ' cinq ' est remplacé par le terme ' six ';

2° Au même alinéa, les termes ‘ , ID ’ sont insérés entre les termes ‘ IC ’ et ‘ et III ’;

3° A l’alinéa 3, les termes ‘ , ID ’ sont insérés entre les termes ‘ IC ’ et ‘ et III ’;

4° A l’alinéa 4, les termes ‘ , ID ’ sont insérés entre les termes ‘ IC ’ et ‘ et III ’ ».

Les articles 6 à 10 portent diverses adaptations des intitulés et des dispositions de l’ordonnance du 5 juin 1997 « relative aux permis d’environnement » nécessitées par l’article 5 précité de l’ordonnance attaquée.

B.2.1. Avant sa modification par l’ordonnance du 3 avril 2014 attaquée, l’ordonnance du 1er mars 2007 précitée prévoyait que, dans toutes les zones accessibles au public, la densité de puissance du rayonnement des radiations non ionisantes ne pouvait dépasser, à aucun moment, la norme de $0,024 \text{ W/m}^2$ (soit, à titre indicatif, 3 V/m) pour une fréquence de 900 MHz, ceci pour les radiations non ionisantes dont les fréquences sont comprises entre 400 MHz et 2 GHz.

Cette norme a été fixée en appliquant le principe de précaution et en prenant en considération les avis rendus en 2000 (avis n° 6605) et en 2005 (avis n° 8103) par le Conseil supérieur de la santé.

L’ordonnance du 1er mars 2007 prévoyait également que le Gouvernement mette à jour et rende public un cadastre des émetteurs reprenant le dossier technique de chacune des installations, et notamment « la localisation précise de l’émetteur, son type, ses dimensions, son orientation, sa puissance d’émission et les autres données techniques qui permettent de déterminer la densité de puissance dans les zones accessibles au public » (article 8).

L’ordonnance du 1er mars 2007 a fait notamment l’objet d’un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 octobre 2009 relatif à certaines antennes émettrices d’ondes électromagnétiques, qui exécute l’article 5 en précisant un certain nombre de modalités relatives à l’exploitation d’antennes GSM, parmi lesquelles :

- le classement de celles-ci parmi les installations de classe 2 visées par l'arrêté du Gouvernement du 4 mars 1999 fixant la liste des installations de classe IB, II et III (article 3);

- la composition du dossier technique qui doit accompagner la demande de permis d'environnement;

- la limitation à 25 p.c. de la norme par opérateur et par antenne (soit 1,5 V/m par opérateur et par antenne) (article 5), avec possibilité de dérogation (*i.e.* jusqu'à 3 V/m par opérateur et par antenne, soit 100 p.c. de la norme) pendant une période de deux ans à compter de la délivrance du permis (article 7).

B.2.2. L'ordonnance attaquée assouplit la norme d'exposition en la portant à $0,096 \text{ W/m}^2$, soit 6 V/m pour une fréquence de 900 MHz.

Cet assouplissement a été justifié comme suit dans les travaux préparatoires :

« Depuis l'adoption de l'ordonnance du 1er mars 2007, force est de constater que l'on a connu une évolution technologique extrêmement rapide en matière de téléphonie mobile. A l'époque, la 2G était déjà bien développée, mais la 3G n'en était qu'à ses balbutiements.

Depuis lors, en novembre 2011, le Gouvernement fédéral a délivré les licences 2600 MHz pour le développement de la technologie LTE de quatrième génération (dite 4G).

Cette technologie nouvelle s'avère plus performante puisqu'elle offre une capacité de transmission de données beaucoup plus élevée que la 2G et la 3G pour une même puissance émise. Sur le plan environnemental, ceci permet de limiter les rayonnements émis à trafic constant.

[...]

Il apparaît dès lors nécessaire d'adapter le cadre législatif actuel si l'on veut tout à la fois permettre le développement de nouvelles technologies et garantir un réseau 3G et 2G performant, ce dernier restant largement utilisé par une part non négligeable de la population.

[...]

Cet assouplissement peu sensible de la norme assure un nouvel équilibre entre les développements technologiques récents et le maintien d'une protection efficace contre les éventuels effets nocifs des radiations non ionisantes. Il permet le maintien d'une offre de téléphonie mobile de qualité et le déploiement de la nouvelle technologie LTE dans la capitale de l'Europe, tout en conservant une norme d'immission particulièrement sévère, la plus restrictive du pays et nettement plus stricte que celle en vigueur dans d'autres pays européens.

Le niveau de protection demeure en effet 50 fois plus élevé que les recommandations de l'OMS et de l'ICNIRP et le principe cumulatif de la norme bruxelloise est conservé. Ce principe est en effet le seul à prévenir une augmentation de l'exposition de la population quel que soit le nombre d'antennes ou d'opérateurs à Bruxelles » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2013-2014, A-466/1, pp. 2-3).

En ce qui concerne la modification du champ d'application, les travaux préparatoires mentionnent :

« Une définition de ' zone accessible au public ' est ajoutée afin de préciser le champ d'application de l'ordonnance ».

Après avoir énuméré les lieux et locaux visés, le législateur en exclut « notamment » les balcons et les terrasses de bâtiments (*ibid.*, pp. 5-6).

En ce qui concerne l'édiction d'une nouvelle procédure de délivrance des permis, les travaux préparatoires indiquent :

« La pratique administrative démontre que la procédure applicable aux permis d'environnement de classe 2 n'est pas adaptée aux réseaux de télécommunication mobile (compte tenu de la longueur des délais d'instruction et de délivrance) dans la mesure où ceux-ci évoluent beaucoup plus vite et fréquemment que les autres installations classées. Les exploitants d'antennes doivent en effet constamment adapter leurs réseaux, que ce soit pour déplacer des antennes, changer leur orientation ou inclinaison, modifier des technologies, etc. Ils sont ainsi amenés à introduire de nombreuses demandes de modification des permis d'environnement sur base de l'article 7bis de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement.

Par ailleurs, la charge administrative générée par le suivi de l'évolution technique des antennes est très conséquente, tant pour Bruxelles Environnement que pour les communes.

Afin de résoudre ce problème, le chapitre 2 de la présente proposition d'ordonnance modifie l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement.

Il est ainsi proposé d'insérer dans cette ordonnance une nouvelle classe de permis d'environnement, dénommée ' classe ID ', disposant des mêmes caractéristiques que les permis de classe 2, à l'exception du délai de délivrance fixé à 30 jours, au lieu de 60 jours. La procédure de délivrance du permis de classe ID ne prévoit en effet pas la tenue d'une enquête publique » (*ibid.*, pp. 3-4).

En ce qui concerne l'article 3 de l'ordonnance attaquée

B.3. Le premier moyen est pris de la violation des articles 22 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 11 de la Charte sociale européenne révisée, avec le principe de précaution et avec le principe de *standstill*.

Les parties requérantes considèrent que l'article 3 de l'ordonnance attaquée du 3 avril 2014 comporte une régression sensible de la protection de l'environnement par rapport à l'ordonnance précitée du 1er mars 2007 qui n'est justifiée ni par l'existence de motifs impérieux d'intérêt général ni par de nouvelles études scientifiques concluant de manière probante à l'innocuité des rayonnements électromagnétiques aux niveaux autorisés. Elles estiment que les considérations tirées, par le Gouvernement et les parties intervenantes, de l'évolution technologique extrêmement rapide en matière de téléphonie mobile, d'une part, et de la nécessité de garantir la qualité d'un réseau performant, d'autre part, n'auraient pas empêché le déploiement du réseau de la quatrième génération de téléphonie mobile tout en respectant le cadre légal établi par l'ordonnance précitée du 1er mars 2007, en l'occurrence dans le respect de la norme des 3 V/m, et ce, en dépit du fait que cette norme était déjà atteinte par les installations des deuxième et troisième générations d'appareils de téléphonie mobile.

B.4.1. Conformément à l'article 191, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement est notamment fondée sur le principe de précaution. Cette disposition ne définit pas ce principe de manière plus précise, mais tel qu'il est interprété par la jurisprudence de la Cour de justice, ce principe implique 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 (CJCE, 9 septembre 2003, *Monsanto Agricoltura Italia e.a.*, C-236/01, point 111; 26 mai 2005, *Codacons et Federconsumatori*, C-132/03, point 61; 12 janvier 2006, *Agrarproduktion Staebelow*, C-504/04, point 39; 10 avril 2014, *Acino AG*, C-269/13, point 57). Si la Cour de justice a déjà jugé que l'évaluation du risque ne peut se fonder sur des considérations

purement hypothétiques, elle a toutefois également ajouté que lorsqu'il s'avère impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée du risque allégué, en raison de la nature insuffisante, non concluante ou imprécise des résultats des études menées, mais que la probabilité d'un dommage réel pour la santé publique persiste dans l'hypothèse où le risque se réaliserait, le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives (CJCE, 23 septembre 2003, *Commission/Danemark*, C-192/01, points 49 et 52; 28 janvier 2010, *Commission/France*, C-333/08, point 93; 10 avril 2014, *Acino AG*, C-269/13, point 57).

Dans la Région de Bruxelles-Capitale, le principe de précaution est défini, dans un domaine précis de la politique de l'environnement qui est différent de celui qui est en cause en l'espèce, comme « l'obligation de prendre des mesures de protection lorsqu'il existe des motifs raisonnables de s'inquiéter de dommages graves ou irréversibles même en l'attente de certitude scientifique, cette attente ne pouvant servir de prétexte pour retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées » (article 6, 2°, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau). En dehors de ce domaine, il n'existe dans la Région de Bruxelles-Capitale aucune obligation de prendre des mesures de protection dans une telle situation, mais le principe implique, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, la possibilité de prendre de telles mesures, et le principe est de nature à justifier des mesures restrictives.

B.4.2. L'ordonnance attaquée modifie l'ordonnance du 1er mars 2007 dont l'intitulé fait expressément référence aux « éventuels » effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes.

Il ressort des travaux préparatoires que la Commission de l'Environnement, de la Conservation de la nature, de la Politique de l'eau et de l'Energie du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a rendu une visite exploratoire, incluant des mesures sur le terrain, à Bruxelles Environnement pour comprendre la méthodologie et les normes relatives aux antennes GSM (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2013-2014, A-466/2, pp. 38-47). Elle a également auditionné un grand nombre d'experts afin de connaître les avis scientifiques les plus récents sur les aspects techniques et de santé de la technologie en question (*ibid.*, pp. 48-128).

Le législateur ordonnancier a pu conclure à l'issue de ces auditions à l'absence d'études non contestées démontrant l'apparition de dommages de santé graves ou irréversibles pour des densités de puissance des radiations non ionisantes en cause inférieures à celles recommandées par la « International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP) » (*Guidelines for limiting exposure to time-varying electric, magnetic, and electromagnetic fields (up to 300 GHz)*, 1998, <http://www.icnirp.org/>) et qui figurent également dans 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) (*Journal officiel L 199 du 30 juillet 1999*).

En augmentant la norme en cause de $0,024 \text{ W/m}^2$ (soit, à titre indicatif, 3 V/m) - valeur qui est environ 200 fois plus sévère que la norme recommandée par l'ICNIRP - à $0,096 \text{ W/m}^2$ (soit, à titre indicatif, 6 V/m) - ce qui correspond à un quadruplement de la norme -, celle-ci est toujours environ 50 fois plus sévère que la norme ICNIRP. Elle est également beaucoup plus sévère que la norme prévue par la législation flamande (20,6 V/m) et par la législation wallonne, qui fixe la norme par antenne et par opérateur à un maximum de 3 V/m dans les lieux de séjour, alors qu'en Région de Bruxelles-Capitale, cette norme est limitée à 6 V/m en plein air, en cumulant toutes les antennes et tous les opérateurs.

B.4.3. L'article 3, § 2, de l'ordonnance du 1er mars 2007, remplacé par l'article 3 de l'ordonnance attaquée, instaure un comité d'experts des radiations non ionisantes, qui est chargé d'évaluer la mise en œuvre de l'ordonnance et de ses arrêtés d'exécution, notamment au regard des évolutions des technologies et des connaissances scientifiques, des impératifs économiques et de santé publique. Dans l'exercice de ces missions, ce comité peut notamment consulter l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement et le Conseil supérieur de la Santé.

Dans l'avis le plus récent sur la problématique, le Conseil supérieur de la Santé a indiqué ce qui suit :

« Le CSS établit généralement des recommandations pour le gouvernement, et dans le présent avis, une distinction entre les notions de ' valeur guide ' et de ' norme ' est faite. Une valeur guide est déduite de données scientifiques concernant les conséquences d'une exposition à un agent déterminé. En cas d'exposition égale ou inférieure à la valeur guide, le risque d'apparition d'un effet néfaste pour la santé est, selon toute vraisemblance, nul

(Gezondheidsraad : *Commissie Afleiding gezondheidkundige advieswaarden* 1996). Déduire des valeurs guides fait partie des tâches de groupes scientifiques tels que le CSS. Ces groupes doivent également évaluer l'intégration des incertitudes et lacunes dans les connaissances scientifiques. C'est la raison pour laquelle des groupes différents parviennent à des valeurs guides différentes (Schütz and Wiedemann 2005, Wiedemann et al 2005).

Les valeurs guides peuvent être utilisées comme base pour des valeurs limites ou normes légales. Ces dernières sont fixées par les autorités ou autres instances ayant un rôle législatif, généralement après consultation des partenaires sociaux. Outre les considérations de santé, d'autres considérations, notamment économiques, entrent également en ligne de compte. Une valeur limite légale ou norme peut donc correspondre à la valeur guide mais également s'écarter à la hausse ou à la baisse.

[...]

Dans son avis de 2000 et dans les suivants de 2001 et 2005, le Conseil s'est rallié au résumé de l'état des connaissances scientifiques tel que formulé par l'ICNIRP (*International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection* 1998), mais a toutefois proposé de prendre en compte des facteurs de précaution au-delà des facteurs de sécurité de l'ICNIRP. Le CSS a recommandé d'appliquer un facteur supplémentaire de 200 en termes de densité de puissance et à tout le moins un facteur 100 (Conseil supérieur de la santé 2000). Son objectif n'était pas tellement d'assurer une protection avec une plus grande marge de sécurité contre les effets thermiques de l'exposition aux CEM RF mais plutôt d'introduire également une marge au niveau des dommages potentiels à long terme. Le Conseil admettait que ces dommages n'étaient pas prouvés mais qu'il ne fallait pas non plus s'y attendre vu la période limitée d'application à grande échelle des technologies de communication sans fil (Conseil supérieur de la santé 2010). En ce qui concerne l'exposition aux CEM RF dans la bande de fréquence très utilisée des 900 MHz, le CSS est parvenu à une valeur guide de 3 V/m pour l'exposition dans l'environnement en général. Les valeurs guides pour le champ électrique en ce qui concerne le domaine fréquentiel important pour la téléphonie mobile sont reprises dans la Figure 3. Il est utile de noter que la norme proposée par l'ICNIRP tient compte de l'effet thermique de l'exposition. Les effets non thermiques sont plus difficiles à extrapoler, effectivement ceux-ci dépendent de plusieurs facteurs » (avis n° 8927, *Téléphonie mobile et santé; avec en point d'attention la 4g*, 1er octobre 2014, pp. 13-14).

B.4.4. Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas démontré que le législateur ordonnancier fait montre d'une conception erronée du principe de précaution en assouplissant la norme, mais en restant en même temps largement en dessous des normes recommandées sur le plan international et sur le plan européen.

B.5.1. L'article 23 de la Constitution implique, en ce qui concerne la protection de l'environnement, une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent

réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation en vigueur sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

B.5.2. Il ressort des travaux préparatoires de la disposition attaquée que l'assouplissement de la norme a été dicté par le souci de permettre l'introduction de la technologie 4G dans la Région de Bruxelles-Capitale, qui est jugée nécessaire dans le cadre de son rôle international et européen, sans hypothéquer le bon fonctionnement des réseaux 2G et 3G et ce, à un coût acceptable pour les opérateurs - dans la mesure où ils peuvent utiliser à cette fin des sites existants - et sans engendrer une pression excessive sur le territoire, qui résulterait de la nécessité de mettre en service un grand nombre de nouveaux sites, dans le cas où il aurait fallu maintenir la norme actuellement en vigueur (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2013-2014, A-466/2, pp. 1-8, 12-17).

B.5.3. Indépendamment de la question de savoir, compte tenu de ce qui est mentionné en B.4.1 à B.4.4, s'il est question en l'espèce d'une réduction sensible du niveau de protection offert par l'ancienne réglementation, l'assouplissement de la norme est justifié ici par les motifs d'intérêt général indiqués en B.5.2.

B.6.1. L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixées par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

L'article 11 de la Charte sociale européenne révisée dispose :

« *Droit à la protection de la santé*

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection de la santé, les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques et privées, des mesures appropriées tendant notamment :

1. à éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente;
2. à prévoir des services de consultation et d'éducation pour ce qui concerne l'amélioration de la santé et le développement du sens de la responsabilité individuelle en matière de santé;
3. à prévenir, dans la mesure du possible, les maladies épidémiques, endémiques et autres, ainsi que les accidents ».

B.6.2. Le droit au respect de la vie privée et familiale a pour objet essentiel de protéger les personnes contre les immixtions dans leur intimité, leur vie familiale, leur domicile ou leur correspondance. La proposition qui a précédé l'adoption de l'article 22 de la Constitution insistait sur « la protection de la personne, la reconnaissance de son identité, l'importance de son épanouissement et celui de sa famille... » et elle soulignait la nécessité de protéger la vie privée et familiale « des risques d'ingérence que peuvent constituer, notamment par le biais de la modernisation constante des techniques de l'information, les mesures d'investigation, d'enquête et de contrôle menées par les pouvoirs publics et organismes privés, dans l'accomplissement de leurs fonctions ou de leurs activités ». (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-4/2°, p. 3).

B.6.3. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 22 de la Constitution que le Constituant a recherché la plus grande concordance possible avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2).

B.6.4. Dans une affaire relative à des radiations non ionisantes provenant d'antennes GSM, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé :

« La Cour a déclaré à maintes reprises que, dans des affaires soulevant des questions liées à l'environnement, l'Etat devait jouir d'une marge d'appréciation étendue (*Hatton et autres*, précité, § 100).

En l'espèce, le projet d'aménagement de l'antenne litigieuse provient de deux entreprises privées (*TDC Switzerland AG et Orange Communications SA*). A ce sujet, il convient de rappeler que si l'article 8 a essentiellement pour objet de prémunir l'individu contre les ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il peut aussi impliquer l'adoption par ceux-ci de mesures visant au respect des droits garantis par cet article jusque dans les relations des individus entre eux (voir parmi d'autres, *Stubbings et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 22 octobre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, pp. 1505, § 62; *Surugiu c. Roumanie*, n° 48995/99, § 59, 20 avril 2004).

Que l'on aborde l'affaire sous l'angle d'une obligation positive, à la charge de l'Etat, d'adopter des mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits que les requérants invoquent en vertu du paragraphe 1 de l'article 8, ou sous celui d'une ingérence d'une autorité publique à justifier sous l'angle du paragraphe 2, les principes applicables sont assez voisins. Dans les deux cas, il faut avoir égard au juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble. En d'autres termes, il suffit de rechercher si les autorités nationales ont pris les mesures nécessaires pour assurer la protection effective du droit des intéressées au respect de leur vie privée et familiale garanti par l'article 8 (*López Ostra c. Espagne*, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 303-C, § 55; *Hatton et autres*, précité, § 98) » (CEDH, décision, 17 janvier 2006, *Luginbühl c. Suisse*, p. 10).

B.6.5. Compte tenu de ce qui est dit en B.4.1 à B.4.4, ce raisonnement s'applique *mutatis mutandis* à la violation alléguée en l'espèce de l'article 22 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. La lecture combinée de ces dispositions avec l'article 11 de la Charte sociale européenne révisée ne conduit pas à une autre conclusion.

B.7. Le moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'article 2 de l'ordonnance attaquée

B.8. Les parties requérantes prennent un troisième et un quatrième moyen (affaire n° 6072) et un deuxième moyen (affaire n° 6073) de la violation des articles 10, 11, 22 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec le principe de précaution, avec

l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 11 de la Charte sociale européenne révisée.

Elles reprochent à l'article 2 de l'ordonnance attaquée qui définit la notion de « zones accessibles au public » d'exclure de son champ d'application « notamment » les « balcons » et les « terrasses de bâtiments ». Non seulement l'exclusion serait imprécise, en raison de l'adverbe « notamment » mais en outre elle emporterait, sans justification, une régression sensible au niveau de la santé et de l'environnement pour les personnes qui possèdent un balcon ou une terrasse et qui ne sont plus dorénavant protégées par la norme maximale d'immission d'ondes électromagnétiques non ionisantes.

B.9.1. Les zones accessibles au public n'étaient pas définies dans l'ordonnance du 1er mars 2007 précitée. C'est pour préciser cette notion que, selon les travaux préparatoires, le législateur ordonnancier a voulu remplacer l'article 2 de l'ordonnance précitée par un article qui entendait définir, en son 2°, ce qu'il faut entendre par les « zones accessibles au public » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2013-2014, A-466/1, pp. 5-6).

B.9.2. Contrairement à ce qui est indiqué dans les travaux préparatoires et à ce que soutiennent le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et les parties intervenantes, l'article 2 attaqué ne « définit » pas les zones accessibles au public. Il exclut en réalité des endroits précis du champ d'application de la norme protectrice. A cet égard, il ne peut être admis qu'en utilisant le terme « notamment », le législateur ordonnancier ait voulu envisager la non-application de la norme d'immission dans certaines situations existantes ou futures non encore identifiées. Dans la mesure où l'exclusion ainsi définie restreint le champ de protection de l'environnement, pour une catégorie de lieux, on ne peut admettre que ce champ ne soit pas défini de manière précise ni ne désigne expressément les lieux visés qui seraient exclus.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que l'exclusion des balcons et terrasses a été dictée par le souci de garantir une couverture effective à travers les réseaux concernés dans toute la Région, par le fait que la réglementation existante prévoyait

déjà que « lorsque le point où le champ électrique est calculé se trouve sur une terrasse ou un balcon, une atténuation de 3 dB est admise » (annexe C de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 octobre 2009 relatif à certaines antennes émettrices d'ondes électromagnétiques, modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 janvier 2012), et par le fait qu'il n'y aurait pas lieu d'appliquer la norme relative à une exposition permanente (24 heures sur 24) à des ondes électromagnétiques à des lieux où, par hypothèse, l'on ne se trouve que durant certaines périodes de l'année.

Ces motifs ne peuvent justifier la différence de traitement entre, d'une part, les balcons et terrasses, notamment l'absence d'une quelconque protection pour les personnes qui s'y trouveraient, et les jardins, où les personnes qui s'y trouvent jouissent bien de la protection prévue par l'ordonnance. En réalité, il peut être admis que les périodes durant lesquelles des personnes se trouvent dans des jardins pendant un moment prolongé ne diffèrent pas des périodes dans lesquelles c'est le cas pour ce qui concerne le séjour sur des balcons et terrasses. Dans la mesure où la norme se rapporte à une exposition permanente, il n'est pas justifié d'en exclure le séjour à des endroits précis durant des périodes précises, puisque la norme vise à offrir une protection suffisante vis-à-vis de personnes qui séjournent toujours ou généralement dans la Région. La circonstance que dans la réglementation actuelle, une dérogation limitée à l'ancienne norme plus stricte avait été accordée pour des terrasses et balcons ne saurait constituer une justification pour l'exclusion totale de ces lieux du champ d'application de l'ordonnance, qui prévoit une norme moins stricte.

B.10. Les moyens sont fondés en ce qu'ils sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'examiner les griefs qui sont tirés des autres dispositions et principes énoncés dans le moyen.

Les mots « à l'exclusion notamment des balcons et des terrasses de bâtiments » doivent être annulés dans l'article 2, 2^o, de l'ordonnance du 1er mars 2007, modifié par l'article 2, § 2, de l'ordonnance attaquée.

En ce qui concerne les articles 5 à 10 de l'ordonnance attaquée

B.11.1. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 6072 et le troisième moyen dans l'affaire n° 6073 sont pris de la violation des articles 10, 11, 23 et 32 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec le principe de précaution et avec l'article 6 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et ses Annexes I et II, faite à Aarhus le 25 juin 1998 (ci-après : la Convention d'Aarhus).

Les parties requérantes reprochent, en substance, aux articles 5 à 10 de l'ordonnance attaquée de modifier différentes dispositions de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, pour créer une nouvelle classe d'installations, la classe ID, soumise à un régime procédural simplifié et ne comportant pas de phase de participation du public préalable à l'octroi ou à la modification de permis.

Il en résulterait une différence de traitement injustifiée entre les personnes concernées par les permis relatifs aux installations appartenant à cette nouvelle classe et les personnes concernées par les permis relatifs à toutes les autres installations de la classe II.

B.11.2. L'article 32 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 ».

B.11.3. L'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 précitée, modifié par l'article 5 de l'ordonnance attaquée, dispose :

« Classes d'installations

Les installations sont réparties en six classes en fonction de la nature et de l'importance des dangers et nuisances qu'elles sont susceptibles de causer : les classes IA, IB, II, IC, ID et III.

La liste des installations de classe I.A est fixée par ordonnance.

La liste des installations de classes IB, II, IC, ID et III est arrêtée par le Gouvernement.

La liste des installations de classes IB, II, IC, ID et III est arrêtée en tenant compte de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation ainsi que des critères de sélection pertinents suivants :

1° Caractéristiques des installations. Ces caractéristiques doivent être considérées notamment par rapport :

a) à la dimension de l'installation;

b) au cumul avec d'autres installations;

c) à l'utilisation des ressources naturelles;

d) à la production de déchets;

e) à la pollution et aux nuisances;

f) au risque d'accidents, eu égard notamment aux substances ou aux technologies mises en œuvre.

2° Localisation des installations. La sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par l'installation doit être considérée en prenant notamment en compte :

a) l'occupation des sols existants;

b) la richesse relative, la qualité et la capacité de régénération des ressources naturelles de la zone;

c) la capacité de charge de l'environnement naturel, en accordant une attention particulière aux zones suivantes :

- zones humides;

- zones côtières;

- zones de montagnes et de forêts;

- réserves et parcs naturels;

- zones répertoriées ou protégées par la législation et la réglementation en Région de Bruxelles-Capitale;

- zones de protection spéciale désignées par la législation et la réglementation applicables en Région de Bruxelles-Capitale;

- zones dans lesquelles les normes de qualité environnementales fixées par la législation communautaire sont déjà dépassées;

- zones à forte densité de population;

- paysages importants du point de vue historique, culturel et archéologique.

3° Caractéristiques de l'impact potentiel. Les incidences notables qu'une installation pourrait avoir doivent être considérées en fonction des critères énumérés aux 1° et 2°, notamment par rapport à :

- l'étendue de l'impact (zone géographique et importance de la population affectée);

- la nature transfrontière de l'impact;

- l'ampleur et la complexité de l'impact;

- la probabilité de l'impact;

- la durée, la fréquence et la réversibilité de l'impact.

Le Gouvernement communique, sans délai, le projet d'arrêté au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Il y joint l'avis du Conseil de l'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale ».

B.12. En application de l'article 4 précité de l'ordonnance du 5 juin 1997, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 avril 2014 « modifiant certaines dispositions en matière d'exploitation et de contrôle d'antennes émettrices d'ondes électromagnétiques » a classé dans la classe ID (rubrique 162B) les « antennes émettant des rayonnements visés par l'ordonnance du 1er mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes (y compris les installations techniques nécessaires à l'exploitation des antennes) », à l'exception de plusieurs types d'antennes mentionnés dans cette disposition.

La Cour n'est pas compétente pour examiner les griefs des parties requérantes en tant qu'ils sont dirigés contre l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 « fixant la liste des installations de classe IB, IC, ID, II et III en exécution de l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement ». Elle n'examine les moyens qu'en tant qu'ils concernent la modification de l'ordonnance du 5 juin 1997 « relative aux permis d'environnement » afin de permettre la création d'une catégorie

d'installations qui comprendrait notamment les antennes visées dans l'ordonnance du 5 juin 1997 et qui n'est pas soumise à une procédure d'enquête publique préalable à l'octroi ou à la modification des permis d'environnement.

B.13. Les travaux préparatoires relatifs aux articles 5 à 10 attaqués justifient la création de cette nouvelle catégorie comme suit :

« La pratique administrative démontre que la procédure applicable aux permis d'environnement de classe 2 n'est pas adaptée aux réseaux de télécommunication mobile (compte tenu de la longueur des délais d'instruction et de délivrance) dans la mesure où ceux-ci évoluent beaucoup plus vite et fréquemment que les autres installations classées. Les exploitants d'antennes doivent en effet constamment adapter leurs réseaux, que ce soit pour déplacer des antennes, changer leur orientation ou inclinaison, modifier des technologies, etc. Ils sont ainsi amenés à introduire de nombreuses demandes de modification des permis d'environnement sur base de l'article 7bis de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement.

Par ailleurs, la charge administrative générée par le suivi de l'évolution technique des antennes est très conséquente, tant pour Bruxelles Environnement que pour les communes.

Afin de résoudre ce problème, le chapitre 2 de la présente proposition d'ordonnance modifie l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement.

Il est ainsi proposé d'insérer dans cette ordonnance une nouvelle classe de permis d'environnement, dénommée ' classe ID ', disposant des mêmes caractéristiques que les permis de classe 2, à l'exception du délai de délivrance fixé à 30 jours, au lieu de 60 jours. La procédure de délivrance du permis de classe ID ne prévoit en effet pas la tenue d'une enquête publique.

[...]

Il est cependant fondamental que l'information des riverains soit garantie, que la faculté d'introduire un recours soit maintenue et que les riverains puissent bénéficier de possibilités concrètes d'exprimer leurs remarques ou réclamations concernant l'exploitation d'antennes émettrices d'ondes électromagnétiques.

Ainsi, à l'instar des autres permis d'environnement, les permis de classe ID devront faire l'objet d'un affichage lors de leur délivrance et un recours sera possible à leur rencontre auprès du Collège d'environnement » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2013-2014, A-466/1, pp. 3-4).

B.14. L'article 6, paragraphe 1, a), de la Convention d'Aarhus impose aux parties contractantes de soumettre à une procédure de participation du public la décision d'autoriser ou de ne pas autoriser une activité du type de celles qu'énumère l'annexe I de la Convention.

Selon le *littera* b) du même article 6, paragraphe 1, chaque partie « applique aussi les dispositions du présent article, conformément à son droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement » et les parties « déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions ».

B.15. La participation du public concernant les décisions d'autoriser ou de ne pas autoriser une activité du type de celles qui figurent à l'annexe I de la Convention d'Aarhus, à laquelle le législateur ordonnancier s'est engagé en donnant son assentiment à cette Convention le 7 novembre 2002, ne porte pas sur une simple exigence de forme. Elle offre une garantie pour la sauvegarde du droit à la protection d'un environnement sain et à un bon aménagement du territoire (article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution) et pour le développement durable que doit poursuivre le législateur ordonnancier (article 7*bis* de la Constitution). Le régime de participation doit offrir aux intéressés une possibilité effective de faire connaître leurs observations et leurs objections, de sorte que les autorités publiques puissent dûment en tenir compte.

S'agissant des installations non énumérées à l'annexe I de la Convention d'Aarhus, l'article 6, paragraphe 1, b), de celle-ci laisse aux parties contractantes le soin d'apprécier si ces installations peuvent avoir un effet important sur l'environnement.

B.16.1. Il ressort de l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997, cité en B.11.3, que le législateur ordonnancier entend classer les installations « en fonction de la nature et de l'importance des dangers et nuisances qu'elles sont susceptibles de causer ». La liste des installations de chaque classe doit être arrêtée « en tenant compte de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation » ainsi que de critères pertinents déterminés dans l'ordonnance et qui concernent les caractéristiques des installations, leur localisation et les caractéristiques de l'impact potentiel.

Il ressort encore de la même ordonnance que la procédure d'autorisation, en exigeant soit un permis d'environnement soit une simple déclaration préalable, en organisant ou non une enquête publique ou en prévoyant pour certaines soit une étude d'incidence soit un rapport

d'incidence, a également été adaptée à chaque catégorie d'installations en fonction de la nature et de l'importance des dangers et nuisances qu'elles sont susceptibles de causer.

Le législateur ordonnancier a pu prévoir, sans porter atteinte aux obligations énoncées en la matière dans la Convention d'Aarhus, que certaines catégories d'installations ne figurant pas dans l'annexe I de la Convention et dont il estime qu'elles n'ont pas un effet important sur l'environnement, telles que les installations de catégorie ID, ne nécessitent pas d'enquête publique préalable. Il ressort des B.4 et B.5 que cette appréciation n'est pas manifestement erronée.

La diminution de la protection juridique dans la phase préalable à la délivrance du permis ne peut pas être considérée en l'espèce comme un recul sensible du niveau de protection qui était offert par l'ancienne réglementation, pour lequel il n'existerait pas de motifs d'intérêt général.

B.16.2. Pour le surplus, le législateur ordonnancier a mis en place des mécanismes qui, à défaut d'enquête publique, sont destinés à informer les riverains et à leur permettre, le cas échéant, d'exercer un recours contre une autorisation octroyée. Ainsi les exploitants des installations susceptibles de produire ou de transmettre des radiations non ionisantes sont-ils tenus d'informer l'administration régionale et les communes quant aux caractéristiques d'exploitation des installations. Par ailleurs, l'article 8 de l'ordonnance du 1er mars 2007 qui a créé un cadastre des émetteurs a été complété comme suit par l'ordonnance attaquée :

« Ce cadastre des émetteurs est publié pour permettre à tout citoyen d'introduire à tout moment auprès de l'Institut une réclamation concernant le respect de la norme visée à l'article 3 et des conditions d'exploitation des installations visées à l'article 5. S'il estime cette réclamation fondée, l'Institut modifie le permis d'environnement concerné selon la procédure prévue à l'article 64 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement.

§ 2. Au plus tard à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du [3 avril 2014] modifiant l'ordonnance du 1er mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes et modifiant l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, le Gouvernement met en place un cadastre des toits de bâtiments occupés par des pouvoirs publics et qui pourraient accueillir des installations susceptibles de produire, de transmettre ou de recevoir des radiations non ionisantes. Ce cadastre est mis à jour régulièrement.

Afin de réaliser les objectifs poursuivis par la présente ordonnance, le Gouvernement peut imposer aux organismes administratifs autonomes, au sens de l'article 85 de l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, de permettre le placement de telles installations sur le toit de ces bâtiments ».

La disposition attaquée ne viole dès lors pas l'article 32 de la Constitution.

B.17. Quant à la violation invoquée des articles 10 et 11 de la Constitution, il ressort de ce qui précède que les antennes émettrices constituent une catégorie d'installations qui, en raison de leurs activités et de leurs particularités techniques, peuvent raisonnablement être soumises à une réglementation qui diffère de celle imposée à d'autres installations soumises à un permis d'environnement.

B.18. Les moyens ne sont pas fondés.

Par ces motifs,

la Cour

- annule, dans l'article 2, § 2, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 avril 2014 modifiant l'ordonnance du 1er mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes et modifiant l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, les mots « à l'exclusion notamment des balcons et des terrasses de bâtiments »;

- rejette les recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 27 janvier 2016.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels