

## RECOURS EN ANNULATION

### **Pour :**

**1. L'association sans but lucratif Groupe de Réflexion et d'Action Pour une Politique Ecologique (GRAPPE)**, n° d'ent. 0867.105.071, dont le siège social est sis rue Raymond Noël, 100 à 5170 Bois-de-Villers,

première requérante,

**2. L'association sans but lucratif « Association pour la Reconnaissance de l'ElectroHypersensibilité »**, n° d'ent. 0722.569.727, dont le siège social est sis rue de Liherin, Steinbach 16x à 6670 Gouvy,

deuxième requérante,

**3. Monsieur Eric DEFOURNY**, domicilié rue de Lihérin, 16x à 6670 Steinbach-Gouvy,

troisième requérant,

ayant tous trois pour conseil *Maître Denis BRUSSELMANS*, avocat, rue Colleau, 15 à 1325 Chaumont-Gistoux où il est fait élection de domicile ;

### **Contre :**

**La Région wallonne**, représentée par son Gouvernement en la personne de son Ministre-Président, dont les bureaux sont sis rue Mazy, 25-27 à 5100 Namur (Jambes),

partie adverse.

---

Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs les Juges,

La requête en annulation porte sur les dispositions suivantes du décret modifiant le décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires (*M.B.*, 16 décembre 2022, p. 97541 à 97543 ; n° C-2022/34728) :

- Art. 2, a), en ce qu'il remplace les mots « 4 W » par les mots « 10 W » ;
- Art. 3 en ce qu'il remplace les mots « *et dont la PIRE maximale est supérieure à 4 W* » par les mots « *telles que définies à l'article 2 et dont la PIRE maximale est inférieure à 500 kW* » ;
- Art. 4, en qu'il introduit des formules incompréhensibles et erronées dans leur rédaction ;
- Art. 4, en ce qu'il introduit de nouvelles normes de limitation de l'intensité du rayonnement électromagnétique qui augmentent les valeurs limites de protection.

Une copie du décret attaqué est jointe à l'original de la requête en annulation.

---

## I. EXPOSE DES FAITS

### a) Objet et contexte

1. L'exposé des motifs du projet de décret propose un résumé formulé de la manière suivante<sup>1</sup>, qui fixe l'objet du décret du 8 décembre 2022 :

L'objectif du présent projet de décret est de réviser le décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires en modifiant la norme de 3 V/m par antenne en une norme de 9,2 V/m par opérateur, en introduisant une norme cumulée multi-opérateurs de 18,4 V/m, en interdisant les antennes émettrices stationnaires des réseaux mobiles publics générant un rayonnement électromagnétique dans la gamme des fréquences comprises entre 20 GHz et 300 GHz et en précisant les modalités des campagnes de mesures des niveaux d'exposition générés par des antennes émettrices stationnaires.

2. Selon l'exposé des motifs, l'adoption du décret répond à un impératif issu de l'agenda européen<sup>2</sup> :

Dans le cadre du Plan national pour la Reprise et la Résilience (PNRR), la Commission européenne a insisté sur la mise en place de réformes associées aux investissements qui ont fait l'objet d'une recommandation adressée par la Commission européenne à la Belgique dans le cadre du semestre européen de 2019 et 2020. Le PNRR a été évalué par la Commission européenne à l'aune de plusieurs critères parmi lesquels l'obligation selon laquelle les composantes doivent répondre aux recommandations européennes. C'était précisément le cas pour la 5G.

A cet égard, la Commission européenne a demandé que les projets d'investissement dans la 5G soient associés à des réformes qui lèvent les derniers obstacles réglementaires qui empêchent le déploiement efficace de la 5G.

La Région wallonne s'est donc engagée auprès de la Commission européenne à respecter deux étapes inscrites dans un projet de réforme au sein du Plan pour la Reprise et la Résilience (RRF) :

1) au plus tard pour le 4<sup>ème</sup> trimestre de 2021 : la remise des recommandations d'un groupe d'experts au Gouvernement wallon concernant la révision éventuelle des normes d'émissions ;

2) au plus tard pour le 3<sup>ème</sup> trimestre de 2022 : la révision effective du cadre réglementaire déterminant les normes d'émissions non-ionisantes si cela est jugé nécessaire et recommandé par le groupe d'experts.

Ces jalons « milestones » sont contraignants puisqu'ils conditionnent la libération des moyens financiers européens vers la Wallonie.

<sup>1</sup> Doc. Parl., 1100 (2022-2023) n° 1, p. 1 ; farde de documentation, pièce n° 1.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 3.

L'adoption du décret répond également à un agenda fédéral dont on peut retenir les éléments suivants<sup>3</sup> :

Afin de respecter la première échéance, en la date du 24 novembre 2011, le Comité de concertation se positionnait donc sur la mise aux enchères des bandes de fréquence.

Il était ainsi rappelé « que l'octroi de ces droits d'utilisation est indépendant des normes de rayonnement fixées dans la réglementation (régionale). Les décisions ne contiennent que les conditions pour l'octroi et l'exercice de droits d'utilisation de radiofréquences et n'ont pas d'autres conséquences, comme l'autorisation de construire des antennes. En soi, l'octroi de droits d'utilisation n'a pas d'impact sur la santé ou l'environnement. En effet, les droits d'utilisation ne modifient en rien les normes de rayonnement applicables quelle que soit la technologie utilisée. Les normes de rayonnement elles-mêmes sont fixées par les Régions. Elles se basent généralement sur les recommandations internationales de la Commission internationale de Protection contre les Rayonnements non ionisants (ICNIRP) qui ont également été reprises par la Commission européenne dans sa recommandation en la matière.

Par rapport aux autres États membres européens, les normes de rayonnement dans les trois Régions sont beaucoup plus strictes, ce qui est susceptible d'entraver une bonne couverture mobile. Deux Régions (flamande et bruxelloise) ont déjà annoncé qu'elles allaient adapter leur norme pour rendre la 5G possible. La Région wallonne examine la révision. Sciensano a récemment confirmé que les limites d'exposition appliquées en Belgique pour les fréquences radioélectriques nous protégeaient des effets nocifs sur notre santé ».

La note approuvée par les entités fédérées précisait également que « La 5G est aujourd'hui déjà 10 fois plus efficace du point de vue énergétique en termes d'utilisation du spectre que les générations mobiles précédentes ».

Ce même Comité confirmait que la mise aux enchères et l'ouverture à l'arrivée d'un 4<sup>ème</sup> opérateur allaient permettre l'accélération de l'implémentation de la 5G en Belgique nécessaire vis-à-vis de ses engagements envers la Commission européenne.

3. Le Groupe d'experts nommés le 14 octobre 2021 par le Gouvernement justifie l'adoption de la nouvelle norme par les considérations suivantes<sup>4</sup> :

Le Groupe d'experts propose une limite par opérateur et estime dès lors que la seule possibilité de convergence à court terme est avec la Région flamande. Une limite de 9,2 V/m, à 900 MHz, est donc proposée par opérateur. Cela correspond à un vingtième de la limite préconisée et d'application dans la grande majorité des pays européens. Ainsi, même dans le cas de quatre opérateurs sur un même site d'émission qui rayonneraient au maximum de ce qui leur est autorisé, le cinquième de la limite préconisée au niveau international ne serait pas dépassé. Le niveau de protection de l'environnement et des personnes resterait donc très élevé.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 5.

## II. RECEVABILITE

### 1. Recevabilité *ratione temporis*

4. Le décret attaqué a été publié au *Moniteur belge* du 16 décembre 2022. En vertu de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le recours tendant à l'annulation d'un décret ou d'une partie de décret doit être introduit dans le délai de six mois suivant la publication du décret.

Le délai de six mois expire en l'occurrence le 16 juin 2023.

La requête en annulation est manifestement recevable *ratione temporis*.

### 2. Intérêt des requérants

#### a) Première requérante (ASBL GRAPPE)

#### *Pièces matérielles relatives à la première requérante*

3. La première requérante joint à la requête en annulation les pièces suivantes :

1. Statuts, tels que publiés aux *Annexes du Moniteur belge* du 15 septembre 2004<sup>5</sup>
2. Modification des statuts et renouvellement du Conseil d'administration, publiés aux *Annexes du Moniteur belge* du 4 mai 2007<sup>6</sup>
3. Renouvellement du Conseil d'administration, publié aux *Annexes du Moniteur belge* du 9 avril 2010<sup>7</sup>
4. Modification des statuts, publiée aux *Annexes du Moniteur belge* du 11 avril 2011<sup>8</sup>
5. Renouvellement du Conseil d'administration, publié aux *Annexes du Moniteur belge* du 3 juin 2013<sup>9</sup>
6. Changement d'adresse du siège social, publié aux *Annexes du Moniteur belge* du 10 février 2015<sup>10</sup>
7. Modification des statuts, tels que publiée aux *Annexes du Moniteur belge* du 17 novembre 2020<sup>11</sup>
8. Décision du Conseil d'Administration d'introduire la requête en annulation, datée du 15 juin 2023<sup>12</sup>.

4. En vertu des statuts publiés aux *Annexes du Moniteur belge* du 17 novembre 2020, il appartient au Conseil d'Administration de l'association requérante de représenter l'association « *dans tous les actes judiciaires et extrajudiciaires* »<sup>13</sup>.

---

<sup>5</sup> Pièce n° A1.

<sup>6</sup> Pièce n° A2.

<sup>7</sup> Pièce n° A3.

<sup>8</sup> Pièce n° A4.

<sup>9</sup> Pièce n° A5.

<sup>10</sup> Pièce n° A6.

<sup>11</sup> Pièce n° A7.

<sup>12</sup> Pièce n° A8.

<sup>13</sup> Statuts coordonnés, art. 16.

La décision du Conseil d'Administration d'introduire le recours en annulation, datée du 15 juin 2023, est régulièrement signée par le Président du Conseil d'administration et deux administrateurs<sup>14</sup>.

### Intérêt de la première requérante

5. Le but social de la première requérante est établi dans les termes suivants<sup>15</sup> :

Art. 3. L'association a pour objet de favoriser et de développer au sein de la population une prise de conscience et une connaissance des réalités de la société, des capacités d'analyse, de choix et d'évaluation, des attitudes de responsabilité et de participation active dans la vie sociale, économique, culturelle et politique.

Cet objet sera poursuivi en vue d'asseoir une véritable politique écologique conçue dans la perspective de la sortie du cercle délétère production-consommation-emploi et de la logique de croissance économique infinie, sur base des orientations indiquées dans le document « Manifeste pour servir l'Écologie politique » qui fait partie intégrante des présents statuts.

Art. 4. L'association peut accomplir tous actes se rapportant directement ou indirectement à son objet, notamment acquérir ou louer tout immeuble nécessaire et engager du personnel. Les membres de l'association donnent mandat à celle-ci pour lui permettre d'agir seule ou de concert avec eux, y compris en justice, en vue de la réalisation de son objet.

6. Dans la droite ligne de son but social, le GRAPPE publie régulièrement des articles et argumentaires en relation avec la pollution électromagnétique générée par les technologies de télécommunication. Le site internet de la première requérante se fait l'écho de ces initiatives<sup>16</sup>.

Sous l'impulsion notamment de la première et de la deuxième requérante, un collectif intitulé « *Collectif stop 5G.be* » et un collectif intitulé « *Stop compteurs communicants* » ont été constitués<sup>17</sup>.

L'objectif de ces collectifs est de s'opposer par toute voie de droit au déploiement et au développement des technologies génératrices de rayonnements non ionisants en Régions wallonne et bruxelloise.

Du fait de son intérêt précoce, documenté et constant pour la thématique de la pollution électromagnétique, matérialisé par des actes matériels (argumentaires, publications, organisation d'un collectif), l'association première requérante dispose manifestement de l'intérêt requis pour solliciter l'annulation du décret attaqué.

---

<sup>14</sup> Statuts coordonnés, art. 18.

<sup>15</sup> Statuts coordonnés, art. 3 et 4.

<sup>16</sup> Pièce n° A9.

<sup>17</sup> Pièce n° A10.

7. Dans son arrêt n° 144/2020 du 12 novembre 2020<sup>18</sup>, Votre Cour a, à l'occasion du recours en annulation déposé par, notamment, la première requérante et dirigé contre le décret de la Région wallonne du 19 juillet 2018 relatif à l'organisation du marché régional d'électricité, indiqué :

Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son but statuaire soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général ; qu'elle défende un intérêt collectif ; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son but ; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que ce but n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

Le recours en annulation est introduit par quatre associations sans but lucratif et deux personnes physiques.

Le but statuaire de la première requérante consiste en la promotion d'une « véritable politique écologique », ce qui peut englober une réflexion sur le bien-fondé du déploiement des compteurs d'électricité intelligents. Le décret attaqué est, en conséquence, susceptible d'affecter le but statuaire de la première partie requérante.

Votre Cour établit que le but statuaire de la première requérante consiste en la promotion d'une « véritable politique écologique », au sens le plus général du terme, et que cet intérêt spécifique suffit à justifier sa recevabilité au contentieux de l'annulation porté devant Elle et relatif au déploiement des compteurs intelligents.

Par identité de motifs, l'intérêt de la première requérante au contentieux de l'annulation du décret relatif aux normes de protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires est incontestable.

L'argumentaire de fond proposé et la justification de son intérêt confirment que la « véritable politique écologique » dont la première requérante fait la promotion est concernée par le décret attaqué.

8. Entre autres moyens d'accomplir son but statuaire, l'association première requérante se donne la possibilité d'agir en justice (art. 4 des statuts). Quelle que soit la qualification que l'on puisse lui attribuer, son but social n'est donc pas de nature exclusivement politique, mais comporte également une dimension plus opérationnelle dans le cadre de la contestation de dispositions réglementaires qui peuvent porter atteinte à ses objectifs.

---

<sup>18</sup> Pièce n° A11.

b) Deuxième requérante (ASBL AREHS)

Pièces matérielles relatives à la deuxième requérante

9. La deuxième requérante joint à la requête en annulation les pièces suivantes :

1. Statuts coordonnés et nomination des administrateurs, tels que publiés aux *Annexes du Moniteur belge* du 12 mars 2019<sup>19</sup>
2. Adaptation et modification des statuts – Élection d'un administrateur, tels que publiés aux *Annexes du Moniteur belge* du 25 mai 2023<sup>20</sup>
3. Décision du conseil d'administration d'introduire la requête en annulation, datée du 11 avril 2023<sup>21</sup>.

Intérêt de la deuxième requérante

10. Le but social de la deuxième requérante comporte notamment les éléments suivants<sup>22</sup> :

Art. 3. But social.

L'association a pour but : la reconnaissance légale de l'électro-hypersensibilité comme intolérance à un environnement perturbé par les champs électromagnétiques artificiels émis entre autres par les antennes-relais, bornes wifi, DECT, compteurs intelligents, etc., laquelle entraîne un handicap physique et social.

L'association utilisera tous les moyens légaux pour que le droit des personnes électro-hypersensibles de vivre et de travailler dans un environnement non perturbé soit assuré.

Art. 3bis. Activités

L'association poursuit la réalisation de son but en menant les activités suivantes :

- L'association organisera et soutiendra à cet effet des campagnes d'information et de sensibilisation à destination du corps médical, des responsables politiques et du grand public.
- L'association permettra à ses membres de créer des moments de partage, d'écoute et de soutien afin de s'entraider mutuellement.

L'association réalise ce but de toutes manières, en étroite collaboration avec ses membres. Elle peut faire tout acte quelconque se rattachant directement ou indirectement, en tout ou en partie, à son but ou pouvant en amener le développement ou en faciliter la réalisation.

À ce titre, la deuxième requérante est membre des collectifs d'associations « *Collectif stop 5G.be* » et « *Stop Compteurs communicants* »<sup>23</sup>.

11. L'intérêt que porte la deuxième requérante à la réglementation en matière de normes relatives aux éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants

<sup>19</sup> Pièce n° B1.

<sup>20</sup> Pièce n° B2.

<sup>21</sup> Pièce n° B3.

<sup>22</sup> Statuts, art. 3.

<sup>23</sup> Pièce n° B4.



générés par des antennes émettrices stationnaires est principalement en relation avec la pollution électromagnétique générée par les dites antennes.

Du fait de l'allusion explicite des antennes dans son but social et de sa participation aux collectifs d'associations évoqués ci-avant, l'association deuxième requérante dispose manifestement de l'intérêt requis pour solliciter l'annulation du décret attaqué.

### c) Troisième requérant (Monsieur Eric DEFOURNY)

Le troisième requérant réside dans un immeuble situé sur le territoire de la Région wallonne.

Selon une attestation médicale<sup>24</sup> délivrée 14 mars 2017 par le Dr D. Belpomme de la clinique Allera-Labrouste à Paris, Monsieur Defourny souffre d'un syndrome d'intolérance aux champs électromagnétiques (SICEM) associé à un syndrome d'hypersensibilité multiple aux produits chimiques (MCS).

Le certificat médical indique :

Ces deux syndromes ont été mis en évidence au plan clinique est confirmés par des tests sanguins et d'imagerie médicale.

Je certifie l'existence d'une part de cette hypersensibilité aux champs électromagnétiques et d'autres part de l'hypersensibilité multiple aux produits chimiques nécessitant pour ce/cette malade d'éviter au maximum l'exposition à toute source électromagnétique, même de faible intensité, et à tout produit chimique, sous peine d'atteinte à sa santé sous la forme d'une détérioration cérébrale sévère.

Vu sa situation médicale, et dans la mesure où il est indéniable que l'augmentation des seuils d'émission d'ondes électromagnétiques décrétées par les dispositions querellées entraînera un surcroît d'exposition à des ondes électromagnétiques, l'intérêt du troisième requérant.

## III. EXPOSE DES MOYENS

### Rappel des dispositions querellées du décret du 8 décembre 2022

---

<sup>24</sup> Pièce n° C1.

12. Les dispositions querellées du décret du 8 décembre 2022 modifiant le décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires sont respectivement les articles 2, a), 3 et 4, rédigés de la manière suivante :

**Art. 2.** Dans l'article 2 du même décret, les modifications suivantes sont apportées :

a) au 1°, les mots « 4 W » sont remplacés par les mots « 10 W »;

**Art. 3.** Dans l'article 3 du même décret, les mots « et dont la PIRE maximale est supérieure à 4 W » sont remplacés par « telles que définies à l'article 2 et dont la PIRE maximale est inférieure à 500 kW ».

**Art. 4.** L'article 4 du même décret est remplacé par ce qui suit :

« Art. 4. § 1<sup>er</sup>. Dans les lieux de séjour, l'intensité du rayonnement électro- magnétique généré par l'ensemble des antennes émettrices stationnaires d'un exploitant installées sur un même support est limitée de sorte que :

$\Sigma(E_f/E_{r,f})^2 \leq S_1$ , où :

1°  $E_f$  est l'intensité du champ électrique généré à la fréquence  $f$ ;

2°  $E_{r,f}$  est le niveau de référence pour la fréquence d'émission  $f$ , avec :

a)  $67/f^{0,7}$  pour les fréquences comprises entre 100 kHz et 30 MHz,  $f$  est la fréquence exprimée en MHz;

b) 6,1 V/m pour les fréquences comprises entre 30 MHz et 400 MHz;

c)  $(0,307 \times \sqrt{f})$  V/m pour les fréquences comprises entre 400 MHz et 2 GHz,  $f$  est la fréquence exprimée en MHz;

d) 13,7 V/m pour les fréquences comprises entre 2 GHz et 300 GHz.

§ 2. Sans préjudice du paragraphe 1<sup>er</sup>, dans les lieux de séjour, l'intensité du rayonnement électromagnétique généré par l'ensemble des antennes émettrices stationnaires de l'ensemble des exploitants d'un même site d'antennes émettrices stationnaires est limitée de sorte que :  $\Sigma(E_f/E_{r,f})^2 \leq S_1$ , où :

1°  $E_f$  est l'intensité du champ électrique généré à la fréquence  $f$  ;

2°  $E_{r,f}$  est le niveau de référence pour la fréquence d'émission  $f$ , avec :

a)  $134/f^{0,7}$  pour les fréquences comprises entre 100 kHz et 30 MHz,  $f$  est la fréquence exprimée en MHz;

b) 12,2 V/m pour les fréquences comprises entre 30 MHz et 400 MHz ;

c)  $(0,614 \times \sqrt{f})$  V/m pour les fréquences comprises entre 400 MHz et 2 GHz,  $f$  est la fréquence exprimée en MHz;

d) 27,4 V/m pour les fréquences comprises entre 2 GHz et 300 GHz. L'intensité du champ électrique visée aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 est une valeur efficace moyenne calculée et mesurée durant une période quelconque de trente minutes et sur une surface horizontale de 0,5 x 0,5 mètre carré.

e) L'intensité du champ électrique visée aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 dans les lieux de séjour est calculée et mesurée aux niveaux suivants :

1° dans les locaux, 1,5 mètre au-dessus du niveau du plancher ;

2° dans les autres espaces, 1,5 mètre au-dessus du niveau du sol.

§ 3. Les antennes émettrices stationnaires des réseaux mobiles publics générant un rayonnement électromagnétique dans la gamme des fréquences comprise entre 20 GHz et 300 GHz ne sont pas autorisées.

Les antennes de type faisceaux hertziens ne sont pas concernées par cette interdiction. ».

---

Rappel des dispositions modifiées du décret du 3 avril 2009

13. Les dispositions du décret du 3 avril 2009 modifiées par les dispositions querellées sont les suivantes :

**Art. 2.** Au sens du présent décret, on entend par :

1° antenne émettrice stationnaire : élément monté sur un support fixe de manière permanente, qui génère un rayonnement électromagnétique dans la gamme de fréquences comprise entre 100 kHz et 300 GHz et dont la PIRE maximale est supérieure à 4 W, et qui constitue l'interface entre l'alimentation en signaux haute fréquence par câble ou par guide d'onde et l'espace, et qui est utilisée dans le but de transmettre des télécommunications;

---

**Art. 3.** Les antennes émettrices stationnaires inférieures à 500 kW et dont la PIRE maximale est supérieure à 4 W sont soumises à déclaration au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Elles respectent les conditions intégrales prévues aux articles 4 à 6.

---

**Art. 4.** Dans les lieux de séjour, l'intensité du rayonnement électromagnétique généré par toute antenne émettrice stationnaire ne peut pas dépasser la limite d'immission de 3 V/m.

La limite d'immission de 3 V/m est une valeur efficace moyenne calculée et mesurée durant une période quelconque de 6 minutes et sur une surface horizontale de  $0,5 \times 0,5 \text{ m}^2$ , par antenne.

L'intensité du rayonnement électromagnétique dans les lieux de séjour est calculée et mesurée aux niveaux suivants :

- dans les locaux : 1,50 m au-dessus du niveau du plancher;
- dans les autres espaces : 1,50 m au-dessus du niveau du sol.

La limite d'immission s'applique à toute antenne émettrice stationnaire sans que soient pris en compte les rayonnements électromagnétiques générés par d'autres sources de rayonnements électromagnétiques éventuellement présentes.

Les antennes dites multi-bandes conçues pour rayonner simultanément les signaux de N réseaux sont considérées comme équivalentes à N antennes distinctes.

Lorsque plusieurs antennes installées sur un même support sont utilisées pour émettre les signaux d'un même réseau dans une zone géographique, elles sont considérées comme ne formant qu'une seule antenne.

---

Intitulé du premier moyen

Le premier moyen est pris d'une erreur de fait, d'une violation des principes de bonne administration de précaution, de minutie et de prudence, de la violation des formes substantielles et du principe de légalité formelle et matérielle, ainsi que d'une erreur manifeste d'appréciation,

**en ce que** les dispositions de l'article 4 du décret querellé comportent des formules dont la rédaction est erronée, les rendant incompréhensibles et donc inapplicables.

Développements

14. L'article 4 du décret querellé comporte les formules suivantes :

$$\begin{aligned} & \Sigma(E_f / E_{r,f})^2 : S1 \\ & 67 / f^{0,7} \\ & (0,307 \times \sqrt{f}) \\ & 134 / f^{0,7} \\ & (0,614 \times \sqrt{f}) \end{aligned}$$

15. Cette rédaction est incorrecte.

La rédaction correcte en est respectivement la suivante :

$$\begin{aligned} & \Sigma (E_f / E_{r,f})^2 < 1 \\ & 67 / f^{0,7} \\ & (0,307 \times f^{0,5}) \\ & 134 / f^{0,7} \\ & (0,614 \times f^{0,5}) \end{aligned}$$

16. On le constate, les modifications à apporter à la rédaction de ces formules n'est pas purement formelle ou d'ordre esthétique. La confusion générée par les formules telles qu'elles sont rédigées dans le décret publié au Moniteur belge ne peut être levée sans une annulation de

ces dispositions et, le cas échéant, leur remplacement par des dispositions formulées de manière adéquate.

Partant, le premier moyen doit entraîner l'annulation de l'article 4 du décret querellé dans son ensemble dans la mesure où le caractère inintelligible de la formule principale gangrène l'ensemble de la disposition.

---

## Deuxième moyen

### Intitulé du deuxième moyen

Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 23, al. 3, 4°, de la Constitution, ainsi que de la violation des principes de la sécurité juridique et de précaution et de la violation de l'obligation de *standstill*,

**en ce que**, les dispositions querellées du décret attaqué établissent des normes de protection considérablement et significativement en recul par rapport aux normes établies par le décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires, sans que des motifs liés à l'intérêt général justifient ce recul.

### Développements

17. L'article 23, al. 3, 4°, de la Constitution dispose :

Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

4° le droit à la protection d'un environnement sain ; [...].

18. Cette disposition contient une obligation de *standstill* dont les contours ont été déterminés par Votre juridiction notamment dans les termes suivants<sup>25</sup> :

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'il existe pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

19. Pour faciliter le déploiement de la 5G, le Parlement wallon a adopté le décret du 8 décembre 2022 qui réduit la faible protection dont les citoyens disposaient contre les effets potentiellement nocifs et dommageables des rayonnements électromagnétiques générés principalement par la téléphonie mobile telle qu'établie par les dispositions du décret du 3 avril 2009.

À titre illustratif de ce que permettent les nouvelles dispositions des articles 2, 3 et 4 du décret du 8 décembre 2022, un opérateur qui voudrait installer une seule nouvelle antenne 5G ou autre sur un nouveau site pourrait émettre avec une puissance générant un rayonnement 9,4 fois plus intense que celle qui était autorisée en vertu des dispositions du décret du 3 avril 2009, la

<sup>25</sup> Arrêt n° 13/2010 du 16 déc. 2010 ; farde de documentation pièce n° 2.

densité de puissance autorisée par antenne passant de 23,9 mW/m<sup>2</sup> (3V/m) à 224,5 mW/m<sup>2</sup> (9,2 V/m).

De surcroît, comme la 5G nécessite une plus grande densité d'antennes, on peut penser que les dispositions du décret seront mises à profit pour multiplier les antennes 5G (seules, isolées) émettant à pleine puissance.

20. Le Conseil d'État, dans son avis sur le projet de décret<sup>26</sup>, apporte les précisions suivantes en relation avec l'obligation de *standstill* :

Par ailleurs, selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle,

« [l']article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général »<sup>(7)</sup>.

Au regard de cette obligation de *standstill*, les dispositions suivantes doivent faire l'objet de justifications adéquates, de nature à démontrer soit que les mesures en projet n'entraînent pas une réduction significative du droit à la protection d'un environnement sain, soit que, en l'hypothèse d'un tel recul, il existe des motifs d'intérêt général pour ce faire :

1° l'article 1<sup>er</sup>, qui exclut du champ d'application du décret du 3 avril 2009 des rayonnements non-ionisants non exclus par le texte actuellement en vigueur ;

2° l'article 2, a), et l'article 3, qui entendent soumettre à l'application des règles prévues par le décret du 3 avril 2009 les antennes dont la PIRE maximale dépasse non plus 4 W, comme prévu par le texte en vigueur, mais 10 W ;

3° l'article 4, qui entend remplacer les normes existantes en matière d'intensité de rayonnement électromagnétique par de nouvelles normes en la matière ;

4° l'article 5, qui entend limiter aux communes limitrophes situées en Région wallonne l'obligation prévue à l'article 5, alinéa 2, du décret du 3 avril 2009.

À ce propos, le délégué de la Ministre a transmis à la section de législation le rapport établi le 16 décembre 2021 par le groupe d'experts désignés par le Gouvernement wallon chargé d'évaluer et, le cas échéant, de proposer des modifications au décret du 3 avril 2009. Ce rapport comporte différentes justifications quant aux mesures envisagées, spécialement en ce qui concerne les 1°, 2° et 4° ci-avant<sup>(8)</sup>.

Pour les raisons et sous les réserves exposées dans l'observation préalable, la section de législation ne peut que prendre acte de ces justifications, qui gagneraient à figurer dans l'exposé des motifs.

Il en va de même des raisons qui permettront de comprendre et de justifier le lien entre, d'une part, les normes mentionnées dans le commentaire de l'article 4 de l'avant-projet (à savoir 9,2 V/m et 18,4 V/m) et, d'autre part, les formules de calcul fixées par l'article 4 de l'avant-projet, explications également communiquées par le délégué de la Ministre à la section de législation.

<sup>26</sup> Doc. Parl., 1100 (2022-2023) n° 1, p. 14 et 15.

Les dispositions précitées du texte en projet seront réexaminées à la lumière de ces considérations et l'exposé des motifs sera complété en conséquence.

3. En conclusion, dans une matière où prévalent les principes de légalité et de *standstill* et dont les aspects techniques et scientifiques sont prépondérants, il est essentiel que l'exposé des motifs et le commentaire des articles contiennent des explications et des justifications précises.

Force est de constater qu'en l'espèce, l'exposé des motifs et le commentaire des articles sont très brefs et lacunaires.

Ils seront complétés de manière à permettre de comprendre aisément la portée de chacune des dispositions de l'avant-projet.

7. Voir notamment C.C., 30 septembre 2021, n° B.27.1.

8. À titre d'exemple, concernant la nouvelle norme de PIRE retenue, à savoir 10 W, le rapport mentionne :

« Sous sa forme actuelle, le décret ne vise que les antennes émettrices stationnaires dont la PIRE [...] est supérieure à 4 W [...]. En-dessous de 4 W, l'intensité de rayonnement est toujours inférieure à 3 V/m si l'on se trouve à plus de 3,65 m de l'antenne. Compte tenu que l'antenne doit être placée suffisamment haut (afin d'obtenir la couverture souhaitée), la probabilité que des personnes puissent être exposées, durablement, à plus de 3 V/m dans un lieu de séjour avec une PIRE inférieure à 4 W est faible [...].

Le groupe a examiné l'opportunité de modifier la valeur du seuil pour la PIRE pour l'application du décret du 3 avril 2009. La valeur du seuil pour la PIRE ne doit pas être trop basse afin d'éviter une surcharge de travail inutile pour l'ISSEP et pour les opérateurs. Il est inutile d'appliquer la procédure de déclaration pour des antennes dont on sait par avance qu'elles n'ont pas ou peu d'impact en termes de rayonnements dans les lieux de séjour.

La valeur du seuil pour la PIRE ne doit pas non plus être trop haute afin de prendre en compte toutes les antennes qui ont un impact non négligeable sur les niveaux d'exposition du public.

Il faut noter une disparité entre les valeurs du seuil pour la PIRE dans les normes belges actuelles et futures. À Bruxelles, ce seuil est actuellement de 2 W. En Région flamande, il est actuellement de 2 W et devrait être rehaussé à 10 W, notamment pour tenir compte de l'article 57 du code des communications électroniques européen [...].

En vertu de l'article 57 du code des communications électroniques européen, les autorités compétentes ne limitent pas indûment le déploiement de points d'accès sans fil à portée limitée [...] et en particulier, ne subordonnent pas leur déploiement à un permis d'urbanisme individuel ou à d'autres autorisations individuelles antérieures. Les points d'accès sans fil à portée limitée sont exonérés du permis d'urbanisme par le code wallon du Développement territorial.

Les points d'accès sans fil à portée limitée peuvent avoir une PIRE jusqu'à 10 W (voir le règlement d'exécution 2020/1070/UE [...]). Afin de ne pas limiter indûment le déploiement de points d'accès sans fil à portée limitée en Wallonie, le groupe propose de rehausser le seuil à 10 W comme la Région flamande.

La figure 2 montre le champ créé par une antenne [...] en fonction de la distance à laquelle on se trouve de l'antenne, pour une PIRE de 4 W et 10 W.

Augmenter la valeur seuil de la PIRE a pour effet d'exempter certaines antennes des obligations du décret. Remarquons toutefois que la PIRE maximale de la grande majorité des antennes physiques de téléphonie mobile, y compris celles qui utilisent une seule technologie dans une bande de fréquences unique est supérieure à 10 W. Celles-ci seraient donc, dans la grande majorité des cas, toujours prises en compte ».



21. Pour donner suite à l'avis du Conseil d'État portant sur la question du *standstill*, la Ministre a déclaré<sup>27</sup> :

Sur le volet du *standstill*, elle indique que l'exposé des motifs et le commentaire des articles a été complété suite à l'avis du Conseil d'État. Il est notamment précisé dans le commentaire des articles ce qui est entendu par « force majeure ».

L'exposé des motifs a en effet été complété et il apporte, dans sa dernière version, les explications suivantes en relation avec le « *maintien d'une protection élevée et standstill environnemental* »<sup>28</sup> :

Maintien d'une protection élevée et *standstill* environnemental :

- en considérant la densité de puissance, la limite portant sur le cumul des rayonnements est 5 fois plus stricte que les niveaux de référence de la recommandation 1999/519/CE du Conseil du 12 juillet 1999 relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques (de 0 Hz à 300 GHz) et des lignes directrices de l'ICNIRP. La limite par opérateur, qui renforce localement la limite cumulative, est 20 fois plus basse que lesdits niveaux de référence ;
- le passage d'une norme par antenne à une norme par opérateur rend leur comparaison chiffrée difficile. Il faudrait toutefois plus de 9 antennes d'un même opérateur rayonnant à 3 V/m pour dépasser la limite par opérateur de 9,2 V/m, le champ électrique (V/m) étant proportionnel à la racine carrée de la puissance ;
- les données scientifiques actuellement disponibles ne permettent pas de conclure en l'existence d'un risque accru pour la santé de la population à des niveaux d'exposition inférieurs aux niveaux de référence. L'application, à titre de précaution supplémentaire, d'un coefficient de sécurité de 5 aux niveaux de référence de la recommandation 1999/519/CE et de l'ICNIRP permet d'assurer un équilibre entre l'évolution des technologies de communications mobiles et le maintien d'un niveau suffisant de protection du public contre les éventuels effets nocifs et nuisances des rayonnements générés par des antennes émettrices stationnaires ;
- l'ajout d'une norme cumulative de 18,4 V/m permet d'éviter toute surexposition en cas d'arrivée de nouveaux opérateurs ;
- l'intensité du champ électromagnétique généré par des antennes émettrices *All-round Semi-cellular Trunking Radio communication system with Integrated Dispatchings* (A.S.T.R.I.D.) dans les lieux de séjour est faible. Les antennes de type faisceaux hertziens génèrent des niveaux d'exposition négligeables à quelques mètres de la ligne de visée de ces antennes, la présence d'obstacles dans le faisceau pouvant interrompre la liaison entre les sites d'antennes liés ;
- les antennes émettrices de Skeyes sont situées dans des zones aéroportuaires. Pour certaines d'entre elles, l'émission est intermittente et l'exposition localisée aux lieux de séjour proches des antennes. Pour les autres, les niveaux d'exposition dans les lieux de séjour est faible ;
- les antennes émettrices stationnaires sont définies à l'article 2 du décret du 3 avril 2009 comme un élément monté sur un support fixe de manière permanente. Il convenait de définir, par opposition,

<sup>27</sup> Doc. Parl., 1100 (2022-2023) n° 6, p. 13.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 5 et 6.

une installation temporaire, en fixant la durée d'implantation en deçà de laquelle la norme ne s'applique pas ;

– quant aux antennes de type radiodiffusion et télévision (broadcast), les commentaires relatifs au décret du 3 avril 2009 (Doc. 941 (2008-2009) – N° 1) signifiaient déjà l'intention du législateur de les exclure du champ d'application ;

– lorsque la Puissance Isotrope Rayonnée Équivalente (PIRE) d'une antenne est inférieure à 4 W, l'intensité du champ électromagnétique est toujours inférieure à 3 V/m si on se trouve à plus de 3,65 m de l'antenne. A 10 W, la distance devient 5,77 mètres. En outre, la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen (refonte) établissant le code des communications électroniques européen stipule dans son article 57 que les autorités compétentes ne devraient pas limiter indûment le déploiement de points d'accès sans fil à portée limitée, lesquels peuvent avoir une PIRE jusqu'à 10 W (voir le règlement d'exécution (UE) 2020/1070 de la Commission du 20 juillet 2020 précisant les caractéristiques des points d'accès sans fil à portée limitée en application de l'article 57, paragraphe 2, de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil établissant le code des communications électroniques européen). Les points d'accès sans fil à portée limitée sont exonérés du permis d'urbanisme par le Code wallon du Développement territorial. La prise en compte dans le présent projet de décret des antennes dont la PIRE maximale est supérieure à 10 W assure donc un équilibre entre la limitation de l'exposition du public et l'application des textes régionaux et européens.

22. Dans la mesure où cette justification par rapport à l'obligation de *standstill* ne précise à aucun moment des « *motifs d'intérêt général* » qui justifieraient une réduction significative du degré de protection offert par la législation applicable, il reste à vérifier si les explications apportées dans l'exposé des motifs permettent de conclure à l'absence de réduction significative du degré de protection offert par la législation applicable.

A titre complémentaire, on relèvera que rien ne permet de considérer que « *l'évolution des technologies de communications mobiles* » constitue *a priori* un motif d'intérêt général. Aucune démonstration de cet ordre ne figure en tout cas dans l'exposé des motifs.

23. a) Dans l'approche de l'auteur du projet de décret, on constate qu'il est plusieurs fois fait référence, à titre de comparaison, aux normes de la recommandation 1999/519/CE du Conseil du 12 juillet 1999 relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques et des lignes directrices de l'ICNIRP, pour mettre en évidence que les nouvelles normes portées par le décret en cause se situent largement en deçà de celles recommandées par les sources en question.

Cette explication n'est pas de nature à justifier le recul intrinsèque du niveau de protection résultant des normes fixées par le décret querellé par rapport aux normes antérieurement applicables fixées par le décret du 3 avril 2009. Elle n'est pas non plus de nature à démontrer que le niveau de protection resterait inchangé par rapport aux normes du décret du 3 avril 2003, ce qui serait du reste insensé vu l'augmentation manifeste du rayonnement qui peut résulter de l'application des nouvelles normes (cf. *supra*).

Les valeurs de référence de l'ICNIRP pour les micro-ondes représentent plus d'un milliard de milliards de fois le niveau du champ électromagnétique naturel<sup>29</sup>.

Les experts indépendants de l'industrie quant à eux recommandent des niveaux de densité de puissance maximum de l'ordre d'un million de fois inférieurs aux valeurs de références de l'ICNIRP.

Par exemple, les auteurs du rapport BioInitiative<sup>30</sup> recommandent une limite de l'ordre de 5  $\mu\text{W}/\text{m}^2$  (microwatt/m<sup>2</sup> soit 0,04 V/m) pour l'exposition cumulée des micro-ondes à l'extérieur des habitations. Pour la 2G, 3G et 4G, l'Académie européenne de médecine environnementale (EUROPAEM) recommande 100  $\mu\text{W}/\text{m}^2$  (0,2 V/m)<sup>31</sup>, mais 10 fois moins durant la période de sommeil et 100 fois moins pour les enfants et les personnes fragilisées (1  $\mu\text{W}/\text{m}^2$ , soit 0,02 V/m). L'*Institut für Baubiologie* recommande des valeurs similaires<sup>32</sup>.

24. b) La difficulté de la comparaison née du passage d'une norme par antenne à une norme par opérateur résulte du choix du législateur de procéder d'une manière difficilement comparable à celle qui a été la sienne en 2009.

Cette difficulté de comparaison ne peut masquer le fait que l'application des nouvelles normes entraînent un potentiel d'émissions de rayonnements non ionisants incomparablement supérieur à ce que permettaient les normes portées par le décret du 3 avril 2009.

25. c) L'auteur du décret affirme que « *les données scientifiques actuellement disponibles ne permettent pas de conclure en l'existence d'un risque accru pour la santé de la population à des niveaux d'exposition inférieurs aux niveaux de référence.* »

Les requérants relèvent que cela fait plus de 60 ans que des scientifiques et des médecins s'inquiètent des effets des rayonnements micro-ondes comme en témoigne un colloque tenu en 1957 à Washington<sup>33</sup>.

Depuis plus de 20 ans, les appels nationaux et internationaux se succèdent pour un abaissement des limites de puissance d'émission autorisées et la constitution d'organismes de régulation qui soient indépendants de l'industrie et réellement au service de la santé publique.

Entre de nombreux autres appels, plus de 400 scientifiques et médecins ont signé le « 5G APPEAL » initié en 2017 et par lequel ils « *demandent un moratoire sur le déploiement de la 5G. La 5G augmentera considérablement l'exposition aux rayonnements micro-ondes, dont il a été prouvé qu'ils sont nocifs pour l'homme et l'environnement* »<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> *Planetary electromagnetic pollution: it is time to assess its impact*. Priyanka Bandara, David O Carpenter. 2018

<https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2542-5196%2818%2930221-3>

farde de documentation, pièce n° 3.

<sup>30</sup> <https://bioinitiative.org/>

<sup>31</sup> <https://europaem.eu/en>

<sup>32</sup> <https://baubiologie.de>

<sup>33</sup> *Proceedings of tri-service conference on biological hazards of microwave radiation*, 15-16 july 1957, Pattishall, Evan G. George Washington Univ, 1958 ;

[https://archive.org/details/DTIC\\_AD0115603](https://archive.org/details/DTIC_AD0115603)

farde de documentation, pièce n° 4.

<sup>34</sup> EU 5G APPEAL

[http://www.stralskyddsstiftelsen.se/wp-content/uploads/2017/09/170913\\_scientist\\_5g\\_appeal\\_final\\_fr.pdf](http://www.stralskyddsstiftelsen.se/wp-content/uploads/2017/09/170913_scientist_5g_appeal_final_fr.pdf)

farde de documentation, pièce n° 5.

Très récemment, neuf experts de la pollution électromagnétique des pays nordiques ont publié un article dans les « *Annals of Clinical and Medical Case Reports* » par lequel ils demandent l'arrêt du déploiement de la 5G et un cadre réglementaire plus strict sur les rayonnements micro-ondes des technologies sans fil<sup>35</sup>. Ils mentionnent deux des toutes premières études sur l'impact de la 5G. L'une d'entre elles a montré qu'une antenne 5G a « *provoqué une augmentation extrême du rayonnement micro-ondes dans un appartement. En l'espace de quelques jours, les résidents ont souffert des symptômes typiques de l'exposition aux micro-ondes : troubles graves du sommeil, vertiges, problèmes de peau, difficultés de concentration, acouphènes, troubles de la mémoire à court terme, confusion, fatigue, tendance à la dépression, symptômes cardiaques et pulmonaires, palpitations cardiaques et sensation de lourdeur dans la poitrine* ».

On pourra dès lors en conclure de manière objective, en singeant l'exposé des motifs sur ce point, que « *les données scientifiques actuellement disponibles ne permettent pas de conclure en l'absence d'un risque accru pour la santé de la population à des niveaux d'exposition inférieurs aux niveaux de référence* ».

En ces circonstances, le respect du principe de précaution autant que l'obligation de *standstill* imposent de s'abstenir de tout assouplissement des normes applicables, surtout lorsque cet assouplissement est uniquement motivé par le déploiement de la 5G comme c'est le cas en l'occurrence.

26. d) L'ensemble des développements consacrés aux questions techniques dans l'exposé des motifs n'ont pas pour objectif ni, *a fortiori*, pour effet de démontrer qu'il n'existerait pas de réduction significative du degré de protection offert par la législation applicable, mais ont seulement pour but d'apporter des informations chiffrées – par ailleurs difficilement vérifiables, voire impossibles à vérifier, comme l'a relevé le Conseil d'État dans son avis – qui, paradoxalement, confirment une telle réduction significative.

A titre exemplatif, le passage d'une distance de 3,65 m à une distance de 5,77 m de l'antenne pour éviter une intensité du champ électromagnétique supérieure à 3 V/m constitue un recul manifestement significatif, puisque la distance en question est multipliée par un facteur de 1,58, soit une augmentation de plus de 50 %.

27. Il ressort des développements qui précèdent que la rédaction des dispositions querellées procède d'une violation manifeste des dispositions vantées en exergue du moyen qui garantissent le droit à la protection de la santé et à un environnement sain.

---

<sup>35</sup> Traduction en français de cet article :

[https://electrosmog.grappe.be/doc/sc/div/Hardell-et-autres\\_Appel-nordique\\_mars2023.pdf](https://electrosmog.grappe.be/doc/sc/div/Hardell-et-autres_Appel-nordique_mars2023.pdf)  
 farde de documentation, pièce n° 6.

### Troisième moyen

#### *Intitulé du moyen*

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 2 à 9 de la Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relatif à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, de l'article 7 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement faite à Aarhus le 25 juin 1998 et de la loi du 17 décembre 2002 porte

assentiment à la Convention d'Aarhus, des articles 1<sup>er</sup>, 3, 4, 6, 7 et 9 à 17 de la loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement, d'une erreur de fait et de droit, d'une violation du principe de bonne administration et d'une erreur manifeste d'appréciation,

**en ce que** la décision attaquée n'a pas été précédée d'une évaluation des incidences sur l'environnement,

**alors que** les dispositions et principes visés en exergue du moyen imposent une évaluation des incidences comportant l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la consultation du public, la consultation des instances concernées, la prise en considération du rapport et des résultats des consultations lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision d'adopter un plan ou un programme.

### Développements

28. Aux termes de l'article 2 de la Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relatif à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, la notion de « *plans et programmes* » est définie de la manière suivante :

On entend par « plans et programmes » les plans et programmes y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne ainsi que leurs modifications :

- élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le Parlement ou par le Gouvernement, par le biais d'une procédure législative et
- exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ;

Aux termes de l'article 3 de la même Directive, on lit :

Une évaluation environnementale est effectuée conformément aux articles 4 à 9, pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Le paragraphe 2 de la disposition indique qu'une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes qui sont élaborés notamment pour le secteur des télécommunications.

L'article 5 de la Directive est relatif au rapport sur les incidences environnementales qui doit être élaboré préalablement à toute décision ; l'article 6 organise les modalités des consultations, et en particulier de l'enquête publique (§ 2), qui doit permettre « *à un stade précoce (...) au public visé (...) d'exprimer, dans des délais suffisants, leur avis sur le projet de plans ou de programmes et le rapport sur les incidences environnementales avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative.* »

L'article 8 de la directive précise encore que le rapport sur les incidences environnementales et les avis exprimés dans le cadre de la consultation publique doivent être pris en considération pendant l'élaboration du plan ou programme concerné et avant qu'il soit adopté.

29. Aux termes de l'article 7 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement faite à Aarhus le 25 juin 1998, on lit :

Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. Dans ce cadre, les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent. Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention. Chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement.

Pour l'état fédéral, une loi du 17 décembre 2002 porte assentiment à la Convention d'Aarhus.

30. En Région wallonne, les dispositions des article D.29-1 à D.29-28 du Code de l'Environnement sont relatifs à la participation du public en matière d'environnement, et les articles D.49 à D.81 sont relatifs à l'évaluation des incidences sur l'environnement<sup>36</sup>.

L'article D.6, 13°, du Code de l'Environnement définit les notions de plans et programmes et de leur auteur de la manière suivante :

Plans et programmes : décisions, à l'exclusion de celles visées au CoDT, ainsi que leurs modifications, ayant pour objet de déterminer soit une suite ordonnée d'actions ou d'opérations envisagées pour atteindre un ou plusieurs buts spécifiques en rapport avec la qualité de l'environnement, soit la destination ou le régime de protection d'une ou plusieurs zones ou d'un site notamment afin de définir le cadre dans lequel peut y être autorisée la mise en œuvre d'activités déterminées, et qui :

- a. sont élaborées et/ou adoptées par une autorité au niveau régional ou local, ou élaborées par une autorité en vue de leur adoption par le Parlement ou par le Gouvernement wallon ;
- b. et sont prévues par des dispositions décrétales, réglementaires ou administratives.

Les plans et programmes visés par le présent décret comprennent également ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne.

Les dispositions du Code de l'Environnement précisent les modalités minimales de la procédure à respecter dans tous les cas :

- la consultation publique doit être annoncée au moins huit jours à l'avance, via le Moniteur belge, sur le site de la Région wallonne et via les journaux et les moyens de radio et télédiffusion (art. D.29-8, § 1<sup>er</sup>) ;
- la consultation publique doit durer 45 jours et est suspendue entre le 16 juillet et le 15 août (art. art. D.29-13) ;

<sup>36</sup> Ainsi que les dispositions réglementaires intégrées aux articles R.46 à R.86 du même Code.

- les remarques et opinions peuvent être transmises aux autorités en personne, par la poste, par télécopie ou par voie électronique (art. D.29-18) ;
- les autorités doivent tenir compte des résultats de la consultation publique avant de prendre leur décision définitive (art. D.29-2, al. 3) ;
- quand elles ont pris leur décision, elles doivent la communiquer par publication au Moniteur belge et le diffuser sur le portail environnement du site internet de la Région wallonne (art. D.29-21).

31. Selon le Conseil d'État dans son arrêt n° 231.425 du 2 juin 2015, *d'Oultremont et cts*, qui se fonde sur les conclusions de Madame l'avocat général Kokott précédant l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 17 juin 2010 dans les affaires jointes C-105/09 et 110/05, « *la section législation du Conseil d'État considère de manière constante que l'acte qui définit le cadre dans lequel peut être autorisée la mise en œuvre d'activités à un endroit déterminé constitue un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42/CE.* »

32. En l'occurrence, le décret visé par le présent recours concerne la détermination de règles techniques destinées à encadrer le déploiement des dispositifs d'émissions par des antennes émettrices stationnaires.

Sur base des dispositions rappelées ci-devant, le projet de décret doit être manifestement qualifié de plan ou de programme et aurait dû, à ce titre, faire l'objet d'une évaluation des incidences environnementales et d'une consultation du public dans les formes et suivant la procédure légalement organisée par les dispositions du Code de l'Environnement.

Or, aucune évaluation des incidences n'a été organisée. Aucun document de référence pouvant être considéré comme répondant aux conditions d'une évaluation des incidences sur l'environnement n'a été disponible et aucune consultation publique n'a été organisée.

33. Le Conseil d'État, dans son avis sur le projet de décret<sup>37</sup>, évoque la question de la nécessité d'une évaluation des incidences dans les termes suivants :

Il n'est pas exclu que les règles que cet avant-projet prévoit trouvent à s'appliquer à des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et modifient le cadre dans lequel ces projets pourraient être autorisés à l'avenir.

Dans ce contexte, se pose la question de savoir si le texte en projet doit être considéré comme un plan ou un programme au sens de l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 « relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement », pour lequel, conformément à l'article 3 de cette directive, une évaluation

<sup>37</sup> Avis 72.023/2/V ; Doc. Parl., 1100 (2022-2023) n° 1, p. 13 et 14.



environnementale doit être effectuée dans la mesure où il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Selon le paragraphe 2, a), de l'article 3 de cette directive, cette obligation s'applique à tous les plans et programmes qui sont élaborés pour notamment les secteurs de l'énergie, de l'affectation des sols ou de l'aménagement du territoire urbain et rural et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement » pourra être autorisée à l'avenir. Quant au paragraphe 4 du même article 3, il prévoit que,

« [p]our les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

Selon la Cour de justice de l'Union européenne, « la notion de « plans et programmes » se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement »<sup>(2)</sup>. La Cour ajoute que la notion de « plans et programmes » peut également recouvrir des actes normatifs adoptés par la voie législative ou réglementaire<sup>(3)</sup>. Dans l'arrêt C-24/19 du 25 juin 2020, la Cour de justice a confirmé qu'un arrêté du Gouvernement flamand peut être considéré comme un plan élaboré ou adopté par une autorité au niveau national, régional ou local. En outre, la Cour a précisé qu'une mesure doit être considérée comme « exigée » dès lors que le pouvoir d'adopter la mesure trouve sa base juridique dans une disposition particulière, même s'il n'existe, à proprement parler, aucune obligation d'élaborer cette mesure<sup>(4)</sup>.

La Cour constitutionnelle considère toutefois que juger que toutes les législations et toutes les réglementations susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement devraient être soumises à une évaluation environnementale conformément à la directive 2001/42/CE, ne correspond pas à l'objectif du législateur européen, qui visait à ce que, conformément à cette directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale<sup>(5)</sup>.

En l'espèce, dès lors qu'il n'apparaît pas qu'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement du texte en projet a été réalisée, il appartient aux auteurs de l'avant-projet d'être en mesure de justifier des raisons pour lesquelles ils situeraient celui-ci en dehors du champ d'application de la directive 2001/42/CE.

Il y a lieu en outre d'observer que, d'une part, en l'état, le droit interne ne contient pas les dispositions requises pour assurer la transposition de la directive 2001/42/CE en vue de l'application du régime que prévoit celle-ci à un texte de nature législative et que, d'autre part, la question se pose de savoir si, en l'état, le droit interne offre, comme le requiert le droit de l'Union européenne, les voies de recours nécessaires pour assurer un contrôle juridictionnel substantiel du respect des règles procédurales environnementales auxquelles la directive 2001/42/CE soumet l'adoption d'un texte de nature législative.

L'examen de ces questions et des réponses à y apporter appelle des développements qui excèdent de beaucoup le cadre limité de l'avis que la section de législation est appelée à donner sur un avant-projet de décret qui, tel celui à l'examen, tend à modifier le décret du 3 avril 2009 sur certains points particuliers. Mais la section de législation se doit d'attirer l'attention de la Région wallonne sur la

nécessité de rechercher des solutions à la situation qui résulte spécialement de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>(6)</sup>.

2. C.J.U.E., arrêt *Patrice d'Oultremont e.a. c. Région wallonne*, 27 octobre 2016, C-290/15, ECLI :EU :C :2016 :816, §49. Cet arrêt a été confirmé par deux arrêts prononcés le 7 juin 2018 :

C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a. c. Région de Bruxelles-Capitale*, 7 juin 2018, C-671/16, ECLI :EU :C :2018 :403 ; arrêt *Thybaut e.a. c. Région wallonne*, 7 juin 2018, C-160/17, ECLI :EU :C :2018 :401.

3. C.J.U.E., arrêt *Patrice d'Oultremont e.a. c. Région wallonne*, § 52.

4. C.J.U.E., 25 juin 2020, C-24/19, arrêt *A e.a. c. Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen*, ECLI :EU :C :2020 :503, §§ 32 et s.

5. C.C., 28 février 2019, n° 33/22019, B.21.3 ; 17 octobre 2019, n° 145/2019, B.9.3. Voir à ce propos l'avis 68.859/4 donné le 31 mars 2021 sur une proposition de décret « visant à la promotion de l'équipement pour les véhicules électriques et à la réforme de la taxation » (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 227/3, pp. 2 à 5, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68859.pdf>).

6. Voir, en ce sens, l'avis 71.061/4 donné le 30 mars 2022 sur une proposition de décret « modifiant les articles D.II.13, D.II.15 et D.IV.58 du Code du Développement territorial afin de modifier les effets de l'abrogation du schéma d'orientation local » (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2020-2021, n° 603/001, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/71061.pdf>) et les références citées ; voir également l'avis 71.290/4 donné le 13 juin 2022 sur une proposition de décret « visant à modifier le Code du Développement territorial afin de revoir la constructibilité en zones inondables », (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2021-2022, n° 848/001, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/71290.pdf>).

34. Malgré cette mise en garde circonstanciée, les travaux préparatoires ne contiennent aucune justification circonstanciée permettant de se convaincre du caractère non applicable des dispositions relatives à l'évaluation des incidences des plans et programmes.

Pour rappel, l'article D.53, § 1<sup>er</sup>, 1°, du Code de l'Environnement est rédigé de la manière suivante :

Une évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement est effectuée, conformément aux articles 52 à 61, pour les plans et programmes ainsi que leurs modifications dont la liste I est établie par le Gouvernement, qui :

1° sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des sols, des télécommunications, du tourisme et définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets repris dans la liste établie en vertu de l'article 66, § 2, pourra être autorisée à l'avenir ;

(Nous soulignons)

L'article D.53, § 2, al. 1<sup>er</sup>, du Code de l'Environnement est rédigé de la manière suivante :

Les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 1<sup>er</sup>, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir, sont soumis à évaluation des incidences sur l'environnement quand ils sont susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement.

(Nous soulignons)

La nuance portant sur la « *susceptibilité* » d'incidences non négligeables sur l'environnement est d'importance ; elle étend en effet singulièrement la portée de la réglementation en cause à l'élaboration de tout cadre dans lequel pourra se développer une activité comportant des incidences environnementales.

Or, dans le cas du décret du 8 décembre 2022, c'est son intitulé lui-même qui apporte la confirmation de la « *susceptibilité* » d'incidences non négligeables sur l'environnement de l'objet du texte, qui est relatif aux « *éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires* ».

35. Il est par ailleurs également démontré que les dispositions du décret querellé, qui modifient celles du décret du 3 avril 2009 de même objet, n'ont pas d'autre objet que de permettre le déploiement de la 5G sur le territoire régional, ce que rappellent surabondamment l'exposé des motifs et l'ensemble des travaux préparatoires.

Le texte en cause définit donc « *le cadre dans lequel peut y être autorisée la mise en œuvre d'activités déterminées* » ; les dispositions querellées constituent une condition nécessaire au déploiement de la 5G sur le territoire régional.

L'application des dispositions vantées en exergue du moyen est dès lors incontestable ; l'absence d'évaluation des incidences invalide l'ensemble du processus qui a abouti à l'adoption du décret en cause et doit entraîner l'annulation des dispositions querellées du décret du 8 décembre 2022.

---

## **PAR CES MOTIFS,**

Les requérants Vous prient :

- d'annuler l'article 2, a), du décret du 8 décembre 2022 modifiant le décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires, en ce qu'il remplace les mots « 4 W » par les mots « 10 W » ;

- d'annuler l'article 3 du décret du 8 décembre 2022 modifiant le décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires, en ce qu'il remplace les mots « *et dont la PIRE maximale est supérieure à 4 W* » par les mots « *telles que définies à l'article 2 et dont la PIRE maximale est inférieure à 500 kW* » ;
- d'annuler l'article 4 du décret du 8 décembre 2022 modifiant le décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires, en qu'il introduit des formules incompréhensibles et erronées dans leur rédaction ;
- d'annuler l'article 4 du décret du 8 décembre 2022 modifiant le décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires, en ce qu'il introduit de nouvelles normes de limitation de l'intensité du rayonnement électromagnétique qui augmentent les valeurs limites de protection.
- d'ordonner la publication de l'arrêt à intervenir au *Moniteur belge*.

Le 16 juin 2023.

Pour les requérants,  
leur conseil,

Denis BRUSSELMANS  
Avocat

Annexe : Décret du 8 décembre 2022 modifiant le décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires (*M.B.*, 16 décembre 2022, p. 97541 à 97543 ; n° C-2022/34728) (acte partiellement attaqué).

Cour constitutionnelle

## INVENTAIRE DU DOSSIER DES REQUERANTS

## Pièces relatives à la recevabilité des requérants

### Première requérante

- A1. Statuts, tels que publiés aux *Annexes du Moniteur belge* du 15 septembre 2004
- A2. Modification des statuts et renouvellement du Conseil d'administration, publiés aux *Annexes du Moniteur belge* du 4 mai 2007
- A3. Renouvellement du Conseil d'administration, publié aux *Annexes du Moniteur belge* du 9 avril 2010
- A4. Modification des statuts, publiée aux *Annexes du Moniteur belge* du 11 avril 2011
- A5. Renouvellement du Conseil d'administration, publié aux *Annexes du Moniteur belge* du 3 juin 2013
- A6. Changement d'adresse du siège social, publié aux *Annexes du Moniteur belge* du 10 février 2015
- A7. Modification des statuts, telle que publiée aux annexes du Moniteur belge du 17 novembre 2020
- A8. Décision du conseil d'administration d'introduire la requête en annulation, datée du 15 juin 2023
- A9. Extraits du site internet de la première requérante
- A10. Constitution collectifs « *Collectif stop 5G.be* » et « *Stop compteurs communicants* »
- A11. C.C., arrêt n° 144/2020 du 12 nov. 2020

### Deuxième requérante

- B1. Statuts, tels que publiés aux *Annexes du Moniteur belge* du 12 mars 2019
- B2. Adaptation et modification des statuts – Élection d'un administrateur, tels que publiés aux *Annexes du Moniteur belge* du 25 mai 2023
- B3. Décision du conseil d'administration d'introduire la requête en annulation, datée du 11 avril 2023
- B4. Constitution collectifs « *Collectif stop 5G.be* » et « *Stop compteurs communicants* »

Troisième requérant

C1. Attestation médicale du 14 mars 2017

Le 16 juin 2023.

Pour les requérants,  
leur conseil,

Denis BRUSSELMANS  
Avocat

Cour constitutionnelle

|                               |
|-------------------------------|
| <p>FARDE DE DOCUMENTATION</p> |
|-------------------------------|

1. Travaux préparatoires du décret du 8 décembre 2022

2. C.C., arrêt n° 13/2010 du 16 déc. 2010

3. *Planetary electromagnetic pollution: it is time to assess its impact*. Priyanka Bandara, David O Carpenter. 2018

4. Proceedings of tri-service conference on biological hazards of microwave radiation, 15-16 july 1957, Pattishall, Evan G. George Washington Univ, 1958

5. EU 5G APPEAL

6. Appel nordique. Un cadre réglementaire plus strict sur les rayonnements micro-ondes des technologies sans fil est nécessaire. Pour l'arrêt du déploiement de la 5G

Le 16 juin 2023.

Pour les requérants,  
leur conseil,

Denis BRUSSELMANS  
Avocat