



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 110/2024  
du 24 octobre 2024  
Numéro du rôle : 8028**

*En cause* : le recours en annulation des articles 2, a), 3 et 4 du décret de la Région wallonne 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 », introduit par l'ASBL « Groupe de Réflexion et d'Action Pour une Politique Ecologique et de la santé » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Joséphine Moerman, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Katrin Jadin, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 16 juin 2023 et parvenue au greffe le 19 juin 2023, un recours en annulation des articles 2, a), 3 et 4 du décret de la Région wallonne 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 » (publié au *Moniteur belge* du 16 décembre 2022; *errata* publiés au *Moniteur belge* des 27 janvier 2023, deuxième édition, et 21 décembre 2023) a été introduit par l'ASBL « Groupe de Réflexion et d'Action Pour une Politique Ecologique et de la santé », l'ASBL « Association pour la Reconnaissance de l'ElectroHyperSensibilité » et Eric Defourny, assistés et représentés par Me Denis Brusselmans, avocat au barreau du Brabant wallon.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- la SA de droit public « Proximus », assistée et représentée par Me Bart Martel et Me Margaux De Backer, avocats au barreau de Bruxelles (partie intervenante);

- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me Jean-François Cartuyvels, avocat au barreau du Luxembourg.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 17 juillet 2024, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteuses Emmanuelle Bribosia et Joséphine Moerman, a décidé que l'affaire était 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 à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

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 -

A.1. Les deux premières parties requérantes sont des associations sans but lucratif : l'ASBL « Groupe de Réflexion et d'Action Pour une Politique Ecologique et de la santé » (ci-après : le GRAPPE) et l'ASBL « Association pour la Reconnaissance de l'ElectroHyperSensibilité » (ci-après : l'AREHS). Le GRAPPE indique que son objet social est de favoriser et développer une véritable politique écologique, ce qui comprend un intérêt pour la régulation publique en matière de pollution électromagnétique. L'AREHS, quant à elle, a un objet social lié à la reconnaissance légale de l'électro-sensibilité. Tant le GRAPPE que l'AREHS sont à la base de la création des collectifs spécifiques « Stop 5G » et « Stop compteurs communicants », dont le but est de s'opposer aux rayons non ionisants. Les deux associations estiment par conséquent avoir un intérêt au recours. La troisième partie requérante, Eric Defourny, souffre d'intolérance aux champs électromagnétiques attestée médicalement et réside en Région wallonne. Il est donc directement affecté par les dispositions attaquées.

A.2. La SA « Proximus », partie intervenante, justifie son intervention dans la procédure par le fait qu'elle regroupe actuellement quatre différents réseaux de téléphonie mobile : 2G, 3G, 4G et 5G. À ce titre, elle procède régulièrement à des travaux, considérés d'ordre public, pour améliorer la couverture. La partie intervenante s'estime par conséquent directement affectée par le sort des normes d'immission en matière de rayonnement non ionisant.

A.3. Les parties requérantes demandent l'annulation du décret de la Région wallonne 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 » (ci-après : le décret du 8 décembre 2022), qui introduit de nouvelles normes d'immission relatives aux rayonnements non ionisants.

A.4. La partie intervenante rappelle que le décret du 8 décembre 2022 ne procède pas au simple relèvement des seuils applicables mais réforme l'ensemble de la matière. En effet, il existe désormais deux normes, en lieu et

place de l'unique norme antérieure, à savoir une norme d'immission par exploitant, fixée à 9,2 V/m (à 900 MHz) ainsi qu'une norme d'immission cumulative pour toutes les antennes de l'ensemble des exploitants d'un même site, fixée à 18,40 V/m (à 900 MHz).

#### *Premier moyen*

A.5. Les parties requérantes soulèvent un premier moyen pris d'une « erreur de fait », de la violation des principes de précaution, de minutie et de prudence, des formes substantielles et de l'égalité formelle et matérielle, ainsi que d'une erreur manifeste d'appréciation. En effet, elles estiment que la formule mathématique indiquée dans le décret du 8 décembre 2022 est erronée.

Le décret du 8 décembre 2022 mentionne la formule suivante :

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

alors que la formule correcte aurait dû, selon les parties requérantes, être celle-ci :

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

A.6. La partie intervenante soulève plusieurs exceptions d'irrecevabilité à l'encontre du premier moyen. Premièrement, la Cour est incompétente pour connaître de celui-ci, puisqu'aucune norme de référence de la Cour n'est invoquée à l'appui du moyen. En tout état de cause, la Cour n'est pas compétente pour examiner la compatibilité d'une norme législative avec l'obligation formelle de motivation, laquelle est de rang législatif. Deuxièmement, la partie intervenante estime que les parties requérantes n'exposent ni n'expliquent à suffisance en quoi le décret du 8 décembre 2022 violerait les normes dont la Cour vérifie le respect. Troisièmement, la partie intervenante soutient que les parties requérantes ne démontrent pas qu'elles ont un intérêt au moyen. En effet, leur requête prouve qu'elles ont bien connaissance de la formule « correcte » et ne peuvent donc plaider leur confusion. Enfin, quatrièmement, le moyen est irrecevable car il ne formule pas de grief réel. La partie intervenante ne comprend pas en quoi une erreur matérielle entraînerait l'inconstitutionnalité de l'intégralité de l'article 4 du décret du 8 décembre 2022, d'autant plus qu'un *erratum* a été publié au *Moniteur belge* le 27 janvier 2023.

A.7. Les parties requérantes réfutent les exceptions d'irrecevabilité du moyen. Ce dernier constitue en effet selon elles un moyen d'ordre public qui peut être soulevé d'office par la Cour. À titre subsidiaire, elles font valoir que le décret du 8 décembre 2022 viole à tout le moins l'article 190 de la Constitution, ainsi que les principes de sécurité juridique et de confiance légitime.

A.8. La partie intervenante réplique que les parties requérantes, dans leur réponse, visent en réalité l'*erratum*, qui n'est pas l'objet du recours. De plus, elles ne pouvaient en avoir eu connaissance au moment de la rédaction de la requête. En ce qui concerne le caractère d'ordre public soulevé, la partie intervenante estime que les parties requérantes confondent ici la compétence de la Cour et le caractère d'ordre public mentionné dans le moyen. Ce caractère d'ordre public n'autorise pas la Cour à se déclarer compétente pour ce pour quoi elle ne l'est pas. En outre, la partie intervenante conteste l'argument tiré de la violation de l'article 190 de la Constitution. D'une part, la requête n'en fait pas mention. D'autre part, cette disposition n'est pas pertinente et la Cour n'est pas compétente pour en connaître. Enfin, la partie intervenante relève que les parties requérantes ne réfutent pas les exceptions d'irrecevabilité prises du manque de clarté, de l'absence d'intérêt et de l'absence de grief.

A.9. Le Gouvernement wallon estime, lui, aussi, que les parties requérantes confondent la recevabilité et l'ordre public.

A.10. Sur le fond, la partie intervenante estime que le moyen est non fondé et pointe l'existence de l'*erratum* publié au *Moniteur belge* le 27 janvier 2023. Il n'existe en réalité pas d'erreur puisqu'il est évident, au vu des travaux préparatoires, que la formule  $\sqrt{x}$  doit être lue comme  $x^{0.5}$  et que les autres chiffres doivent être lus comme des exposants.

A.11. Le Gouvernement wallon soutient quant à lui que le moyen manque en fait et n'appelle donc pas de réponse, puisqu'un *erratum* a depuis été publié.

A.12. Les parties requérantes répondent qu'un *erratum* ne peut servir qu'à des rectifications matérielles. Or, la nouvelle formule ne correspond à aucun document des travaux préparatoires. Il en résulte que la formule adoptée par le Parlement wallon n'est pas celle de l'*erratum*. Or, la légalité d'un *erratum* est subordonnée à sa conformité au texte primitif, comme l'a souligné la Cour de cassation française. Quand bien même la Cour constitutionnelle estimerait que l'*erratum* n'apporte qu'une rectification matérielle, l'annulation doit tout de même être prononcée, puisque l'*erratum* ne contient pas toutes les précisions requises à la bonne compréhension de la formule.

A.13. La partie intervenante souligne que le texte publié initialement au *Moniteur belge* contenait une erreur matérielle, le signe «  $\leq$  » ayant été remplacé par le signe « S », d'où l'*erratum*. Ceci est en outre parfaitement conforme aux principes de technique législative du Conseil d'État. En effet, l'*erratum* a été publié alors que le délai de recours contre le premier texte était toujours ouvert et il ne contenait aucune modification substantielle. L'intention du législateur n'a jamais été de modifier le texte adopté initialement par le Parlement wallon.

A.14. Le Gouvernement wallon estime que le recours a été introduit sans que l'*erratum* soit pris en considération. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la formule n'est pas inintelligible : elle vise la relation entre deux variables, à savoir, d'une part, l'intensité du champ électrique généré par une fréquence  $f$  et, d'autre part, le niveau de référence de cette fréquence en fonction du type de fréquence, dont le résultat forme l'intensité du rayonnement généré. La nouvelle formule n'est donc pas différente de celle envisagée dans les travaux préparatoires.

#### *Deuxième moyen*

A.15. Les parties requérantes soulèvent un deuxième moyen tiré de la violation, par le décret du 8 décembre 2022, de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, lu en combinaison avec les principes de précaution et de sécurité juridique. Elles estiment que, pour faciliter le développement de la technologie 5G, le législateur décréta a opéré une réduction significative de la déjà faible protection dont les citoyens disposaient en vertu du 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 » (ci-après : le décret du 3 avril 2009). La nouvelle norme, qui est de 9,2 V/m, est moins stricte que celle qui existait auparavant, de 3 V/m, à laquelle s'ajoute le risque de multiplier le nombre d'antennes. Les parties requérantes rappellent que le Conseil d'État a constaté que les justifications dans l'exposé des motifs étaient brèves et lacunaires, puisqu'elles ne précisaient pas les motifs d'intérêt général qui justifieraient la réduction significative du degré de protection. Or, rien ne permet de considérer que « l'évolution des technologies » constitue *a priori* un motif d'intérêt général.

Les parties requérantes relèvent l'existence 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) » (ci-après : la recommandation 1999/519/CE). En l'espèce, aucun motif d'intérêt général n'est de nature à justifier le recul au regard des normes antérieurement applicables, et l'on ne saurait soutenir que le niveau de protection reste inchangé. Les parties requérantes soulignent que d'autres experts indépendants ont recommandé des niveaux maximaux de densité d'un million de fois inférieurs aux valeurs préconisées par la Commission internationale de protection contre les rayonnements non ionisants (ci-après : l'ICNIRP), sur lesquelles se fonde le législateur décréta. Depuis une vingtaine d'années, de nombreux experts appellent à une révision des normes et attirent l'attention sur les risques inhérents à la 5G.

Par ailleurs, les parties requérantes soutiennent que les données actuelles ne permettent pas de conclure à l'absence d'un risque accru pour la santé de la population à des niveaux d'exposition inférieurs aux niveaux mis en place par le décret du 3 avril 2009. Par conséquent, il revenait au législateur décréteur de s'abstenir de légiférer, en application du principe de précaution.

A.16. La partie intervenante estime que le deuxième moyen est irrecevable en ce qu'il ne fait pas l'objet d'un exposé clair et précis de la part des parties requérantes. Ces dernières ne précisent pas quelles dispositions du décret du 8 décembre 2022 sont visées ni en quoi le principe de sécurité juridique serait méconnu.

A.17. Le Gouvernement wallon soulève également l'irrecevabilité du deuxième moyen en ce qu'il ne contient aucune précision sur les normes qui seraient violées ni sur les dispositions du décret du 8 décembre 2022 qui les méconnaîtraient. Par ailleurs, la confusion règne dans les arguments des parties requérantes, qui ne prennent jamais en compte le changement de critère relatif aux normes d'immission, à savoir le passage d'une norme par antenne à une norme par opérateur. En réalité, celles-ci renversent la charge de la preuve, et elles ne précisent à aucun moment quels devraient être les niveaux corrects de référence. Enfin, le Gouvernement wallon souligne que les parties requérantes n'expliquent pas en quoi les lignes directrices de l'ICNIRP seraient problématiques.

A.18. Les parties requérantes réfutent les exceptions d'irrecevabilité. Les normes contrôlées sont explicitement visées dans la requête : il s'agit des articles 2, a), 3 et 4 du décret du 8 décembre 2022. Il n'existe aucune ambiguïté sur ce point.

A.19. Le Gouvernement wallon réplique que les critiques développées par les parties requérantes s'appuient sur des généralités et une appréciation en opportunité, sans apporter un quelconque élément de démonstration. Par ailleurs, il souligne que les parties requérantes n'ont toujours pas réagi à l'argument tiré du passage d'une norme par antenne aux normes par opérateur et par site, qui sont plus protectrices.

A.20.1. Sur le fond, en ce qui concerne le principe de précaution, la partie intervenante souligne tout d'abord que les effets néfastes allégués n'ont pas été démontrés scientifiquement. Les seuls effets reconnus sont des effets thermiques à un très haut niveau d'exposition, incomparable avec les niveaux actuels. Quoiqu'il en soit, le législateur décréteur a bien adopté les normes en tenant compte du principe de précaution. L'ICNIRP est l'institution de référence en la matière; elle collabore d'ailleurs étroitement avec l'Organisation mondiale de la santé (ci-après : l'OMS). La valeur seuil pour les effets sur la santé est de 4 W/kg et la valeur seuil préconisée par cette Commission est de 0,08 W/kg, soit cinquante fois plus stricte, ce qui, à 900 MHz, correspond à une intensité de 41,20 V/m. Cette limite a été établie en collaboration avec l'OMS, sur la base des recherches scientifiques disponibles et dans le respect du principe de précaution. Fixée pour la première fois en 1998, cette limite a à nouveau été confirmée par l'ICNIRP en 2020. La partie intervenante insiste sur le fait qu'il n'existe aucune norme internationale contraignante en la matière. Tout au plus peut-on mentionner la recommandation 1999/519/CE, laquelle préconise également la norme de 41,20 V/m, ainsi que la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 « établissant le code des communications électroniques européen (refonte) » (ci-après : la directive (UE) 2018/1972), qui y fait aussi référence. Enfin, en comparaison, la norme à Bruxelles est de 14,57 V/m, tandis qu'en Flandre est applicable une norme de 9,21 V/m, à laquelle s'additionne une norme cumulative de 20,60 V/m. Le régime flamand a par ailleurs été validé par le Conseil d'État.

La partie intervenante renvoie ensuite à l'arrêt de la Cour n° 12/2016 du 27 janvier 2016 (ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.012), qui indique que le principe de précaution permet de prendre des mesures restrictives même s'il n'est pas démontré avec certitude scientifique que la norme causera des dommages. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, ce principe n'exige nullement l'abstention du législateur jusqu'à ce qu'une certitude scientifique soit atteinte. Il s'agit là d'une mauvaise interprétation de leur part. En l'espèce, il n'existe en effet pas de certitude sur les effets nocifs des rayonnements non ionisants. Nonobstant, le législateur décréteur a tout de même choisi d'adopter des mesures restrictives pour prendre en compte le principe de précaution. En effet, les normes fixées sont bien plus strictes que les recommandations de l'ICNIRP, elles-mêmes cinquante fois plus strictes que la valeur seuil du risque avéré pour la santé. Le législateur décréteur a donc parfaitement respecté et suivi le raisonnement de la Cour dans l'arrêt précité, notamment en faisant appel à un groupe d'experts.

En effet, la partie intervenante rappelle que le décret du 8 décembre 2022 a été précédé d'une réflexion approfondie, au sein d'un groupe d'experts mis en place à cet effet. Le groupe comprenait un représentant du Conseil supérieur de la santé ainsi qu'un représentant de l'Institut scientifique de service public. Dans leur rapport,

ils ont tenu compte du principe de précaution. Ils ont proposé une norme par opérateur, suivie par le législateur décréteil wallon. En outre, ce dernier a choisi d'aller encore plus loin dans la protection de la santé et de l'environnement en y ajoutant la norme cumulative par site.

A.20.2. En ce qui concerne l'obligation de *standstill*, la partie intervenante soutient à titre principal qu'il n'existe pas de réduction sensible du niveau de protection. En effet, il faut prendre en considération l'intégralité de la réforme opérée. Le décret introduit trois nouveautés, qui sont toutes suffisamment justifiées par le législateur décréteil. Premièrement, le rehaussement de la « puissance isotrope rayonnée équivalente » (PIRE) à 10 W est indispensable pour s'adapter à la réalité technologique actuelle. Outre sa portée limitée, il est conforme à l'article 57 de la directive (UE) 2018/1972. Deuxièmement, le décret supprime la norme par antenne pour intégrer une norme de 9,2 V/m par opérateur. Le développement de la 5G est en effet pratiquement impossible sous la norme précédente, laquelle avait d'ailleurs été fixée dans une période où même la 3G était assez réduite. Non seulement la nouvelle norme est-elle en convergence avec la situation flamande, mais elle ne représente qu'un vingtième de la limite fixée dans la plupart des autres pays d'Europe. Le législateur a voulu en cela garantir la protection la plus élevée pour la population et l'environnement, qui est même renforcée puisque la possibilité de multiplier les antennes à l'infini n'existe désormais plus. Troisièmement, il existe dorénavant une norme cumulative par site, fixée à 18,40 V/m, cinq fois plus stricte que les normes européennes. Ce nouveau plafond constitue une garantie supplémentaire pour la population et l'environnement, en ce qu'il évite toute surexposition en cas d'arrivée de nouveaux opérateurs. Il en résulte qu'en réalité, le plafond actuel est plus protecteur qu'auparavant. Il n'existait pas, par le passé, de limitation du nombre d'antennes ou du nombre d'opérateurs. La nouvelle norme par exploitant a été étudiée et préconisée par les experts, puisque le maintien d'une norme par antenne privilégie les anciennes technologies et peut donc retarder leur extinction. Quoi qu'elles en disent, les parties requérantes ne parviennent pas à affaiblir les conclusions du groupe d'experts. Tout ceci démontre, selon la partie intervenante, que le législateur décréteil était bien conscient de l'obligation de *standstill* et a choisi d'intégrer cette norme supplémentaire pour garantir celui-ci. En tout état de cause, les parties requérantes ne démontrent à aucun moment l'existence d'un recul sensible : elles se contentent d'avancer un caractère « manifeste ». Il est à cet égard erroné, pour les raisons déjà évoquées, de soutenir que la norme de 9,2 V/m « s'ajoute » à la norme de 18,40 V/m. Au contraire, la coexistence des deux plafonds est plus protectrice qu'avant. Quant aux autres études citées par les parties requérantes, elles manquent de pertinence.

À titre subsidiaire, la partie intervenante soutient que le recul est suffisamment justifié par des motifs liés à l'intérêt général. Elle estime que les services 5G sont essentiels au fonctionnement de nouvelles applications innovantes, notamment dans le domaine de l'« internet des objets ». De nombreux secteurs en bénéficieront, comme l'industrie, la santé, le transport, etc. Selon les estimations, la 5G représentera, pour la période 2021-2025, la création ou le transfert de 20 millions d'emplois ainsi qu'une hausse de 1 000 milliards d'euros sur le PIB de l'Union européenne. Le développement de la 5G provient d'ailleurs d'une impulsion européenne, puisque la Commission européenne a, dès 2016, fixé des objectifs de couverture de toutes les zones habitées du territoire européen d'ici 2030. La Cour des comptes européenne a elle aussi récemment sollicité des États membres un coup d'accélérateur dans le développement de la technologie. Or, les règles en vigueur n'étaient plus adaptées aux besoins technologiques de la 5G et un risque de saturation existait dans certaines villes comme Liège. Le décret du 3 avril 2009, entré en vigueur le 16 mai 2009, fixait une norme de 3 V/m dans les lieux de séjour. Ce plafond était parmi les plus sévères au monde et il s'est rapidement révélé obsolète compte tenu de l'évolution technique et de l'augmentation du trafic des données. Le maintien de cette valeur rendait quasiment impossible le déploiement de la 5G. La limite par exploitant mise en place par le décret du 8 décembre 2022 est bien plus adaptée aux réalités nouvelles. Dès lors, l'objectif du législateur décréteil est de mettre en œuvre la 5G comme l'enjoint l'Union européenne. L'adaptation aux besoins technologiques est nécessaire à cet objectif; la limite par antenne, par exemple, constituait un obstacle au déploiement des équipements *ad hoc*. De plus, les services qu'offre la 5G servent l'intérêt général.

A.21.1. Le Gouvernement wallon rappelle tout d'abord que le décret du 8 décembre 2022 tient compte d'un triple programme : le programme régional avec la déclaration de politique régionale, et les programmes fédéral et européen avec le « plan pour la reprise et la résilience » de la Belgique. Il souligne également que la section de législation du Conseil d'État avait pointé les lacunes de la justification du projet de décret au regard de l'article 23 de la Constitution, ce qui a ensuite été pris en compte et l'exposé des motifs a été complété en ce sens.

A.21.2. Sur le fond, le Gouvernement wallon estime que l'absence de recul significatif, au regard de l'obligation de *standstill*, ressort à suffisance des travaux préparatoires du décret du 8 décembre 2022. L'ajout d'une norme cumulative de 18,40 V/m permet précisément d'éviter toute surexploitation et le Gouvernement n'aperçoit pas en quoi il s'agirait d'un recul significatif, d'ailleurs non démontré. Rien ne permet enfin de mettre en doute la pertinence et l'exactitude scientifique des éléments présents dans les travaux préparatoires.

À titre subsidiaire, le Gouvernement wallon soutient que l'éventuel recul est amplement justifié. Le but de la mesure est d'introduire la technologie 5G, comme le requièrent les programmes régional, fédéral et européen. Or, la limite existante rendait quasiment impossible le déploiement de celle-ci. L'adaptation des normes d'immission était dès lors nécessaire.

A.22. Les parties requérantes répondent d'abord au Gouvernement wallon que la charge de la preuve ne leur incombe pas mais qu'il appartient au législateur décentralisé de démontrer que l'obligation de *standstill* est bien respectée.

Par ailleurs, elles indiquent que la déclaration de politique régionale mentionnait aussi le souci du respect de la santé ainsi que la nécessité de prendre des précautions avant le déploiement de la 5G, en plus de l'évaluation préalable en ce qui concerne l'environnement et la santé. Enfin, cette déclaration fait état d'une volonté de veiller à la situation des personnes électrosensibles. Or, rien de ce qui est précité n'a été respecté.

En ce qui concerne les arguments relatifs à l'expertise, les parties requérantes soulignent que le rapport d'experts contient de nombreuses réserves dont ni la partie intervenante ni le Gouvernement wallon ne tiennent compte. Il y est mentionné un risque d'accroissement de la consommation d'énergie, un risque accru de gliomes et autres tumeurs dus à l'usage des téléphones portables, ainsi que des effets oxydatifs dans les systèmes biologiques. En 2009, le Conseil supérieur de la santé préconisait une limite de 3 V/m couplée à une réduction progressive dans le temps. Ce même Conseil n'a jamais estimé nécessaire de revenir sur ces recommandations et a même signalé des nocivités avérées en 2019 comme celles liées à la leucémie infantile. Enfin, depuis 30 ans, l'ICNIRP émet des lignes directrices en niant l'existence de certains effets. Il s'agit d'un positionnement idéologique, qui est d'ailleurs contredit par l'avis du Conseil supérieur de la santé de 2019. Plusieurs scientifiques ont démontré que ces lignes directrices étaient erronées, et ont également pointé les liens étroits entre l'Institut et l'industrie.

Pour le surplus, les parties requérantes relèvent que la technologie 5G emporte des conséquences négatives multiples, non seulement sur la santé mais également sur l'environnement, puisqu'elle mène à une consommation d'énergie accrue et contribue donc au réchauffement climatique. Ainsi, elles estiment que la transmission des données par les techniques sans fil est une hérésie énergétique en comparaison de la fibre optique. On chiffre la 5G à 1 % des émissions de gaz à effets de serre, et cette technologie consomme 3 à 3,5 fois plus d'électricité que la 4G. Selon les experts, la 5G a pour impact une augmentation de 2 % de la consommation globale d'un pays. Les parties requérantes rappellent les « affaires climat » dans lesquelles les États, dont la Belgique, ont déjà été condamnés pour inaction climatique. Enfin, les parties requérantes citent la résolution n° 1815 du Conseil de l'Europe sur le danger potentiel des champs électromagnétiques, qui vise un objectif de 0,20 V/m, soit 38 fois moins que ce qui est prévu dans le décret du 8 décembre 2022. Elles rappellent enfin que, dans le monde, il est estimé que 5 % de la population souffre d'électrosensibilité.

A.23. La partie intervenante réplique que les parties requérantes partent du postulat erroné de la réduction significative du niveau de protection. Or, la norme applicable reste très stricte. De plus, une protection additionnelle est apportée par la norme cumulative. Aucun recul significatif n'est donc démontré.

En ce qui concerne les études citées par les parties requérantes, la partie intervenante estime qu'elles sont contestables et contestées. Elle rappelle qu'il n'existe en effet pas de consensus scientifique sur les ondes électromagnétiques et leurs effets. Ensuite, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, c'est le maintien des anciennes technologies 2G et 3G qui serait susceptible d'entraîner des conséquences négatives en matière de consommation d'énergie. Par ailleurs, elle n'aperçoit pas en quoi les « affaires climat » seraient pertinentes et transposables en l'espèce.

A.24. Le Gouvernement wallon estime que les parties requérantes ne répondent pas à ses arguments et se contentent d'avancer une corrélation entre l'augmentation de consommation d'énergie et le réchauffement climatique, qui est sans rapport avec le cas d'espèce. La mention des « affaires climats » n'est pas plus pertinente.

### *Troisième moyen*

A.25. Les parties requérantes soulèvent un troisième moyen pris de la violation, par le décret du 8 décembre 2022, des articles 2 à 9 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 » (ci-après : la directive 2001/42/CE), de l'article 7 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, de la loi du 17 décembre 2002 « portant assentiment à 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 aux Annexes Ire et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 », ainsi que des articles 1er, 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 ». Selon les parties requérantes, le décret du 3 avril 2009 n'a pas été précédé d'une évaluation des incidences sur l'environnement, en dépit de l'obligation tirée des instruments normatifs précités. Elles soutiennent qu'il ne fait aucun doute que les mesures attaquées constituent des plans et programmes au sens de ces normes, ainsi qu'au sens de l'article D.6, 13°, du Code wallon de l'environnement. Elles rappellent qu'en vertu de la jurisprudence tant du Conseil d'État que de la Cour de justice de l'Union européenne, est un plan et programme tout acte qui définit le cadre dans lequel peut être autorisée la mise en œuvre d'activités, ce qui est le cas des dispositifs d'immission d'antennes stationnaires. La section de législation du Conseil d'État a d'ailleurs émis des doutes relativement à ce point, auquel le législateur décrétoal n'a pas répondu. Le Code wallon de l'environnement, en son article D.53, § 2, alinéa 1er, mentionne à cet effet les normes qui sont « susceptibles d'avoir des incidences » sur l'environnement. Or, l'intitulé même du décret du 8 décembre 2022 fait état de ces incidences.

A.26. La partie intervenante soulève l'irrecevabilité du troisième moyen, d'une part car aucune norme de référence n'est visée dans la requête, et d'autre part car le développement du moyen est trop large et insuffisamment clair et précis.

A.27. Le Gouvernement wallon conteste lui aussi la recevabilité du troisième moyen, en ce qu'il n'identifie pas la norme dont la Cour assure le respect et qui serait violée par le décret du 8 décembre 2022.

A.28. Sur le fond, la partie intervenante réfute la qualification de plans et programmes, que les parties requérantes estiment manifeste. Ce caractère manifeste n'est pas démontré. Conformément à la jurisprudence de la Cour et à la jurisprudence du Conseil d'État, toutes les règles qui ont une quelconque incidence sur l'environnement ne sont pas soumises à l'obligation d'évaluation environnementale. À cet égard, c'est aux parties requérantes, et non aux travaux préparatoires, qu'il revient de démontrer l'applicabilité de l'obligation de procéder à une évaluation au décret du 8 décembre 2022. Ainsi, il n'est pas démontré que l'article D.53 du Code wallon de l'environnement serait applicable en l'espèce. Quand bien même, il n'est pas non plus démontré que le décret du 8 décembre 2022 est susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement. L'argument tiré de l'intitulé du décret n'est pas sérieux. Contrairement à ce que pensent les parties requérantes, il ne suffit pas d'affirmer que la 5G seule a des incidences sur l'environnement.

A.29. Le Gouvernement wallon rappelle tout d'abord que la section de législation du Conseil d'État n'a pas estimé qu'il existait une obligation d'évaluation préalable des incidences environnementales. Il précise que les modifications opérées sont mineures au sens de l'article D.53 du Code wallon de l'environnement. Le Gouvernement wallon soutient également que le décret du 8 décembre 2022 n'entre pas dans le champ d'application de la directive 2001/42/CE. Comme le souligne la Cour constitutionnelle, toutes les règles qui ont une quelconque incidence sur l'environnement ne sont pas soumises à l'obligation d'évaluation environnementale. Le Gouvernement wallon met en avant un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne qui déclare la directive inapplicable si le texte en cause ne contient pas de règles suffisamment détaillées (CJUE, grande chambre, 22 février 2022, C-300/20, *Bund Naturschutz in Bayern e.V.*, ECLI:EU:C:2022:102), ce qui est le cas en l'espèce. Pour le surplus, les antennes émettrices stationnaires ne se trouvent ni dans les annexes de la directive, ni dans la liste établie par le Gouvernement en application de l'article D.53 du Code wallon de l'environnement.

Nonobstant, l'adoption du décret a bien été précédée d'une analyse sérieuse de la situation et d'une évaluation des conséquences sur l'environnement, de même que sur la santé. Les parties requérantes n'expliquent pas en quoi une évaluation au sens de la directive aurait changé la donne.

#### *Maintien des effets*

A.30. À titre subsidiaire, si la Cour était amenée à censurer les dispositions attaquées, le Gouvernement wallon sollicite le maintien des effets de ces normes. La perturbation qu'une annulation entraînerait serait disproportionnée pour l'ordre juridique. Dès lors, un délai d'un an serait nécessaire pour adapter la législation en conséquence.

De la même façon, la partie intervenante sollicite le maintien des effets des normes qui seraient annulées par la Cour et demande que les effets soient maintenus pendant un délai de deux ans, nécessaire au législateur wallon pour adapter sa législation.

- B -

#### *Quant au décret attaqué et à son contexte*

B.1.1. Le recours en annulation porte sur les articles 2, a), 3 et 4 du décret de la Région wallonne 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 » (ci-après : le décret du 8 décembre 2022).

B.1.2. Les articles 2 à 4 du décret du 8 décembre 2022 disposent :

« Art. 2. Dans l'article 2 du [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 '], les modifications suivantes sont apportées :

- a) au 1<sup>o</sup>, les mots ' 4 W ' sont remplacés par les mots ' 10 W ';
- b) au 1<sup>o</sup>, les mots ' , et qui est utilisée dans le but de transmettre des télécommunications ' sont abrogés;
- c) au 2<sup>o</sup>, les mots ' tels que les locaux d'habitation, école, crèche, hôpital, home pour personnes âgées ' sont abrogés;
- d) au 2<sup>o</sup>, les mots ' ou de jeux ' sont remplacés par les mots ' , des jeux et de la culture ';
- e) au 2<sup>o</sup>, le mot ' , notamment, ' est abrogé;

f) un 3/1°, rédigé comme suit, est inséré entre les 3° et 4° :

‘ 3/1° site d’antennes émettrices stationnaires : ensemble des antennes émettrices stationnaires situées sur un même support tel qu’un pylône ou un bâtiment ainsi que les antennes émettrices stationnaires situées à proximité. Le Gouvernement fixe, sur proposition de l’Institut scientifique de Service Public ou, d’initiative, sur avis de celui-ci, les périmètres de proximité sur base de la PIRE des antennes présentes et de la fraction de la limite cumulative à partir de laquelle une antenne située dans le périmètre doit être prise en compte; ’;

g) un 3/2°, rédigé comme suit, est inséré entre les 3/1° et 4°;

h) ‘ 3/2° lieux accessibles : 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 ; et 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; ’.

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. § 1er. Dans les lieux de séjour, l’intensité du rayonnement électromagnétique généré par l’ensemble des antennes émettrices stationnaires d’un exploitant installées sur un même support est limitée de sorte que :

$\sum(E_f/E_{r,f})^2 \leq S_1$ , 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 1er, 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 :  $\sum(E_f/E_{r,f})^2 \leq S_1$ , 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 1er 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. ' ».

B.1.3. Le 27 janvier 2023 a été publié au *Moniteur belge* un *erratum* relatif au décret du 8 décembre 2022. Il dispose :

« A l'article 4, §§ 1er et 2, du décret susmentionné, publié au *Moniteur belge* du 16 décembre 2022, à la page 97541, la formule ' $\sum (E_f/E_{r,f})^2 \leq 1$ ' est remplacée par la formule ' $\sum_f (E_f/E_{r,f})^2 \leq 1$ ' ».

B.2.1. Avant d'être modifié par le décret du 8 décembre 2022, le décret de la Région wallonne 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 » (ci-après : le décret du 3 avril 2009) prévoyait, en son article 4, que, 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 même disposition précisait également que, 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 ».

B.2.2. Le décret du 8 décembre 2022 procède à plusieurs changements relatifs aux limites d'immission qui ne se contentent pas de modifier la norme existante. D'une part, la norme de 3 V/m par antenne disparaît au profit d'une norme de 9,2 V/m par opérateur. D'autre part, le législateur décretaal introduit une nouvelle norme d'immission, à savoir une norme cumulée multi-opérateurs de 18,4 V/m par site.

B.2.3. Dans son avis rendu sur l'avant-projet de décret, la section de législation du Conseil d'État a observé :

« [...] 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 » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2022-2023, n° 1100/1, p. 15)

B.2.4. L'exposé des motifs a ensuite été complété comme suit, compte tenu des observations précitées :

« Cet article remplace la limite d'immission par antenne de 3 V/m par une limite pour l'ensemble des antennes d'un même exploitant de 9,2 V/m. La déclinaison de cette limite est précisée par gamme de fréquences. A titre indicatif, à 900 MHz, cette norme applicable à l'ensemble des antennes émettrices d'un exploitant correspond à un champ électrique de 9,2 V/m.

Cet article modifie la durée de moyennage de 6 à 30 minutes. La limite d'immission est une valeur efficace moyenne calculée sur une période quelconque de 30 minutes selon les nouvelles lignes directrices de la Commission internationale de Protection contre les Rayonnements non ionisants (ICNIRP).

Cet article introduit une limite d'intensité du rayonnement électromagnétique généré par l'ensemble des antennes émettrices stationnaires de l'ensemble des exploitants d'un même site de 18,4 V/m, à 900 MHz. A titre indicatif, à 900 MHz, cette norme applicable à l'ensemble des antennes émettrices de l'ensemble des exploitants correspond à un champ électrique de 18,4 V/m.

Cet article interdit les antennes émettrices stationnaires des réseaux mobiles publics générant un rayonnement électromagnétique dans la gamme de fréquences comprises entre 20 GHz et 300 GHz » (*ibid.*, p. 7).

Ces modifications ont été en partie préconisées par un groupe d'experts réuni à la demande des autorités wallonnes pour examiner les éventuelles incidences des normes d'immission sur l'environnement et la santé, ainsi que pour effectuer des propositions relatives à la meilleure façon de procéder au développement de la technologie 5G. Les travaux préparatoires du décret du 8 décembre 2022 mentionnent :

« 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.

Le décret du 3 avril 2009 ne dit rien sur la méthode que l'ISSeP [Institut Scientifique de Service Public] devrait utiliser pour fonder ses avis attestant du respect de la limite d'immission. Le Groupe suppose donc qu'il revient à l'ISSeP de fixer cette méthode.

Le Groupe a toutefois examiné l'opportunité de fixer la méthode que doit utiliser l'ISSeP directement dans le décret du 3 avril 2009, ou de prévoir dans ce décret une délégation au Gouvernement. Le Groupe estime que la méthode pour déterminer le respect de la limite d'immission est éminemment technique et ne suppose pas l'exercice d'un véritable pouvoir d'appréciation impliquant des choix en opportunité. Le Groupe propose par conséquent de laisser inchangé le décret du 3 avril 2009 sur ce point. Le Groupe estime cependant que la plus grande transparence est nécessaire sur cette méthode et propose d'insérer dans le décret du 3 avril 2009 une obligation pour l'ISSeP de publier sur son site internet un document expliquant la méthode qu'il utilise pour fonder ses avis.

Le Groupe d'experts établit une comparaison de norme par opérateur avec la future norme bruxelloise. Il y a donc une possibilité de convergence tant avec la Région flamande qu'avec la Région bruxelloise. ' La limite cumulative de 14,5 V/m bruxelloise correspond en pratique à une limite par opérateur de 8,4 V/m '.

En outre, la proposition de révision de la norme bruxelloise a l'avantage d'être issue des travaux d'une commission mixte et est plus représentative de l'exposition réelle.

Vu ce qui précède, et dans le respect du principe de précaution mentionné dans la DPR 2019-2024, il est proposé de réviser le décret du 3 avril 2009 en :

- révisant la norme de rayonnement wallonne pour qu'elle impose :
  - une limite par opérateur et par implantation de 9,2 V/m;
  - une limite cumulative de 18,4 V/m;
- 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, vu l'absence de consensus scientifique quant à leurs impacts sur la santé.

Le rapport du premier Groupe d'experts recommande en effet de poursuivre les recherches concernant les fréquences des ondes millimétriques dont les impacts ont été moins étudiés. Par ailleurs, la mise aux enchères est aujourd'hui plafonnée aux fréquences de 3800 Mhz comme dans la plupart des pays du monde.

- précisant les modalités d'information aux communes et des campagnes de mesures des niveaux d'exposition réalisées.

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 la 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 à 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 » (*ibid.*, pp. 5-6).

*Quant au fond**En ce qui concerne le premier moyen*

B.3. Les parties requérantes prennent un premier moyen d'une « erreur de fait », de la violation des principes de précaution, de minutie et de prudence, des formes substantielles et de l'égalité formelle et matérielle, ainsi que d'une erreur manifeste d'appréciation. En effet, elles estiment que la formule mathématique indiquée dans le décret du 8 décembre 2022 est erronée. La formule «  $\sum(Ef/Er,f)2:S1$  » serait, selon elles, inintelligible.

B.4. La partie intervenante et le Gouvernement wallon contestent la recevabilité du premier moyen, en ce que la Cour ne serait pas compétente pour examiner la violation des normes visées.

B.5. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions et pour cause de violation des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.6. Aucune disposition ne confie à la Cour la compétence d'examiner la compatibilité d'une norme législative au regard d'une « erreur de fait », ni des principes de bonne administration énumérés au moyen.

B.7. Le premier moyen est irrecevable.

*En ce qui concerne le deuxième moyen*

B.8. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation, par le décret du 8 décembre 2022, de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, lu en combinaison avec les

principes de précaution et de sécurité juridique. Elles allèguent que, pour faciliter le développement de la technologie 5G, le législateur décretaal a opéré une réduction significative de la protection dont les citoyens disposaient en vertu du décret du 3 avril 2009.

B.9.1. L'article 23 de la Constitution dispose :

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

À 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;

[...] ».

Cette disposition, qui inclut le droit à la protection d'un environnement sain parmi les droits économiques, sociaux et culturels, prévoit qu'il appartient au législateur compétent de déterminer les conditions d'exercice de ces droits. Lorsqu'il détermine ces conditions, le législateur compétent doit notamment tenir compte du principe de précaution invoqué par les parties requérantes dans leur deuxième moyen, lu en combinaison avec l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

B.9.2. 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, C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia SpA e.a.*, ECLI:EU:C:2003:431, point 111; 26 mai 2005, C-132/03, *Codacons et Federconsumatori*, ECLI:EU:C:2005:310, point 61; 12 janvier 2006, C-504/04, *Agrarproduktion Staebelow GmbH*, ECLI:EU:C:2006:30, point 39;

CJUE, 10 avril 2014, C-269/13, *Acino AG*, ECLI:EU:C:2014:255, 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, C-192/01, *Commission c. Danemark*, ECLI:EU:C:2003:492, points 49 et 52; CJUE, 28 janvier 2010, C-333/08, *Commission c. France*, ECLI:EU:C:2010:44, point 93; 10 avril 2014, C-269/13, précité, point 57).

En Région wallonne, le Code de l'environnement, en son livre Ier, article D.3, dispose :

« La politique environnementale de la Région s'inspire également des trois principes suivants :

1° le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitude scientifique ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût socialement et économiquement acceptable [...] ».

B.9.3. Il ressort des travaux préparatoires du décret du 8 décembre 2022 qu'un groupe d'experts a été désigné afin d'évaluer et d'examiner comment les conditions du décret du 3 avril 2009 devaient être adaptées. Ce groupe comprenait des experts de l'environnement, de la santé, de l'économie régionale, de la sécurité des données et du respect de la vie privée. Le rapport final du groupe d'experts a été reçu le 16 décembre 2021. Les recommandations de ce groupe ont été intégrées aux travaux préparatoires, mentionnés en B.2.4.

B.9.4. Le décret du 8 décembre 2022 ne procède pas à une simple augmentation de la valeur maximale de la norme d'immission existante mais modifie les critères applicables. Comme il est dit en B.2.2, la norme de 3 V/m par antenne disparaît au profit d'une norme de 9,2 V/m par opérateur, et une nouvelle norme d'immission est introduite, à savoir une norme cumulée multi-opérateurs de 18,4 V/m par site.

En fixant ces normes, le législateur décrétoal a maintenu des valeurs bien plus sévères que celles préconisées par la Commission internationale de protection contre les rayonnements non

ionisants (ci-après : l'ICNIRP), à savoir de 41,2 V/m à 900 MHz, compte tenu d'un effet réel pour la santé humaine estimé à 292 V/m à 900 MHz. Comme il est dit en B.2.4, les experts réunis par le Gouvernement wallon estiment que la norme par opérateur reste 20 fois plus basse que les niveaux préconisés, et que la norme supplémentaire cumulative se situe 5 fois en dessous de ceux-ci.

B.9.5. L'article 6/1, § 1er, du décret du 3 avril 2009, tel qu'inséré par l'article 8 du décret du 8 décembre 2022, règle la surveillance relative aux normes précitées par les communes concernées ou le fonctionnaire délégué, en collaboration avec l'Institut scientifique de service public.

En outre, au cours des travaux préparatoires du décret du 8 décembre 2022, la ministre compétente a déclaré :

« [Un] projet attribué à l'ISSeP est en cours de validation au sein de son Administration et vise à produire des données utiles à l'évaluation des niveaux d'exposition du public générés par les antennes-relais de téléphonie mobile ainsi que par les lignes électriques utilisées par le réseau de transport de l'énergie électrique. Dans ce cadre, sont prévus des campagnes de mesure à proximité des antennes émettrices 5G ainsi qu'un *monitoring* à des points fixes du territoire.

En matière d'étude de l'impact santé et environnement, sont également évoqués :

- le maintien d'un groupe d'experts en continu qui continuera à évaluer régulièrement le déploiement;
- l'étude longitudinale sur une durée de 10 ans centrée sur les effets du déploiement tant sur la population que sur la biodiversité;
- une mission dédiée au Ministre [...] relative aux impacts des technologies numériques sur le climat, l'environnement et la biodiversité;
- un comité de suivi de la charte signée avec les opérateurs;
- l'étude sur l'électrosensibilité menée par l'ISSeP et son partenaire Sciensano qui arrive à son terme et dont les résultats seront communiqués après la remise des rapports finaux » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2022-2023, n° 1100/6, p. 13).

B.10. Eu égard à ce qui précède, il n'est pas démontré que le législateur décrétoal fait montre d'une conception erronée du principe de précaution en réformant les normes applicables

en matière de rayonnements non ionisants, compte tenu du fait que ces dernières restent largement en dessous des normes recommandées sur le plan international et sur le plan européen.

B.11. L'article 23 de la Constitution contient, en ce qui concerne le droit à la protection d'un environnement sain, une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.

B.12. Il ressort des travaux préparatoires du décret du 8 décembre 2022 que la réforme des normes applicables en matière d'immission de rayonnements non ionisants a été dictée par le souci de permettre l'introduction de la technologie 5G en Région wallonne, compte tenu du « plan pour la reprise et la résilience » de la Belgique transmis à la Commission européenne. Le déploiement de la technologie 5G dans les États membres a été imposé par l'Union européenne, dont le cadre stratégique et normatif pertinent comprend le « plan d'action 5G pour l'Europe » adopté par la Commission européenne en 2016, la directive (UE) 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 « concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union », abrogée et remplacée par la directive (UE) 2022/2555 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 « concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union, modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 et la directive (UE) 2018/1972, et abrogeant la directive (UE) 2016/1148 (directive SRI 2) », la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 « établissant le code des communications électroniques européen (refonte) », la boîte à outils de l'UE relative à la sécurité du déploiement de la 5G, adoptée le 18 septembre 2020, ainsi que le programme d'action pour la décennie numérique à l'horizon 2030 adopté par la Commission européenne.

Comme il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.2.4, la Région wallonne a entendu se conformer au programme européen en la matière, tout en veillant à prendre en considération, par le biais de la consultation d'experts, les « préoccupations que cette technologie innovante soulève en matière de santé, d'éthique, d'environnement et de transitions énergétique et climatique » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2022-2023, n° 1100/1, p. 4). Par

l'adoption de la norme cumulative supplémentaire, le législateur décrétoal a tenu par ailleurs à éviter la surexposition au rayonnement sur un même site.

B.13. Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'existence d'une réduction significative du niveau de protection offert par l'ancienne législation, la réforme des normes d'immission est raisonnablement justifiée par les motifs indiqués en B.12. Par ailleurs, la réforme attaquée n'emporte pas d'effets disproportionnés eu égard à ce qui est mentionné en B.9.1 à B.10. Au demeurant, les parties requérantes n'apportent pas d'élément attestant de tels effets, d'autant plus que le législateur décrétoal a maintenu des valeurs bien plus sévères que celles préconisées au niveau international par l'ICNIRP.

B.14. En ce qui concerne le principe de sécurité juridique, les parties requérantes ne démontrent pas en quoi les dispositions attaquées y porteraient atteinte.

B.15. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

*En ce qui concerne le troisième moyen*

B.16. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation, par le décret du 8 décembre 2022, des articles 2 à 9 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 », de l'article 7 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, de la loi du 17 décembre 2002 « portant assentiment à 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 aux Annexes Ire et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 », ainsi que des articles 1er, 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 », en ce qu'il n'a pas été procédé à une évaluation préalable des incidences sur l'environnement.

B.17.1. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions ou pour cause de violation des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.17.2. La Cour n'est pas compétente pour contrôler directement des normes législatives au regard de principes généraux ou de dispositions conventionnelles. Elle peut tenir compte de ceux-ci dans le contrôle de constitutionnalité qu'elle exerce dans les limites précisées ci-dessus, mais uniquement lorsque sont aussi invoquées des dispositions au regard desquelles la Cour peut exercer un contrôle direct, soit les articles 10 et 11 de la Constitution, soit, lorsqu'une disposition conventionnelle est invoquée, une disposition constitutionnelle qui garantit des droits ou libertés analogues.

B.18. Le troisième moyen est irrecevable.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

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 24 octobre 2024.

Le greffier,

Frank Meersschaut

Le président,

Pierre Nihoul

COPIE NON CORRIGÉE