

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à la résolution Raphaël Mahaim et consorts – Moratoire sur l'installation d'antennes 5G : il est urgent d'attendre !

Rappel de la résolution

Dans sa séance du 9 avril 2019, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat la résolution Raphaël Mahaim et consorts, dont le texte amendé est le suivant :

" Dans notre tradition démocratique helvétique, les citoyens ont l'habitude de se prononcer en pleine connaissance de cause sur les sujets de société qui provoquent inquiétudes et résistances. C'est en particulier le cas des nouvelles technologies accompagnées d'effets encore méconnus sur la santé et l'environnement. C'est ainsi que la Suisse connaît par exemple un moratoire sur la production d'organismes génétiquement modifiés. La population suisse s'est aussi prononcée au sujet de l'énergie nucléaire à de nombreuses reprises.

Dans ce contexte, l'installation sur tout le territoire de la technologie 5G (antennes de téléphonie mobile) ne manque pas de surprendre. Alors que cette technologie fait l'objet d'avertissements de scientifiques de renom, à l'image de la Fédération des médecins suisses (FMH) ou des médecins pour l'environnement, l'installation d'antennes par les concessionnaires de télécommunication n'a fait l'objet d'aucun débat citoyen ni politique. Les concessionnaires se contentent de relever que les normes fédérales sur le rayonnement non ionisant seraient respectées. Pourtant, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) lui-même a diligenté une étude complète sur le phénomène, étude dont les résultats ne sont pas encore connus. Il n'est par ailleurs pas établi que les normes actuelles soient suffisantes pour appréhender les risques provoqués par cette nouvelle technologie.

Cette manière de procéder n'est ni conforme aux traditions suisses ni respectueuse du principe de précaution pourtant ancré dans notre législation fédérale.

Par la présente résolution, le Grand Conseil souhaite qu'un moratoire sur l'installation d'antennes 5G soit prononcé, cela ~~au moins~~ jusqu'à ce que les conclusions de l'étude de l'OFEV en cours soient connues. Le Conseil d'Etat est invité à communiquer aux autorités fédérales compétentes le contenu de la présente résolution."

*(Signé) Raphaël Mahaim
et 28 cosignataires*

Réponse du Conseil d'Etat

1. Rappel du contexte

En préambule, le Conseil d'Etat tient à souligner qu'il a pleinement conscience de l'inquiétude de la population quant aux éventuels impacts sur la santé du développement de la téléphonie mobile, et en particulier de la 5G. Dans l'attente de clarifications légales et techniques de la Confédération, le Département du territoire et de l'environnement (DTE) a ainsi retenu depuis le début de l'année tous les dossiers d'antennes de téléphonie mobile identifiées pour déployer la 5G et nécessitant une autorisation cantonale. En effet, le DTE n'était pas en mesure de vérifier, au sens de l'art. 120 LATC, la conformité à l'Ordonnance fédérale sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI) de toutes les installations d'une puissance supérieure à 6W dans la mesure où l'ORNI comportait encore un certain nombre de lacunes. Il s'est ainsi abstenu jusqu'à ce jour, en vertu du principe de précaution, de délivrer les autorisations spéciales nécessaires à l'installation ou la modification d'une antenne de téléphonie mobile.

Depuis lors, les conditions-cadre dans ce dossier ont significativement évolué.

En date du 17 avril 2019, le Conseil fédéral a adopté des modifications apportées à l'ORNI qui sont entrées en vigueur depuis le 1^{er} juin 2019, permettant ainsi le traitement des dossiers 5G. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a simultanément publié un dossier sur la 5G qui précise que cette technologie se déploiera sur des bandes de fréquence déjà utilisées pour la téléphonie mobile et les Wifi. Il souligne que les nouvelles installations n'apporteront pas de risque supplémentaire pour la population.

Le 28 novembre dernier, le groupe de travail *Téléphonie mobile et rayonnement* du DETEC, mandaté par Mme l'ancienne Conseillère fédérale Doris Leuthard, a publié son rapport. Ce dernier fait une large revue des éléments relatifs à la législation et à son exécution, aux technologies de téléphonie mobile, à l'état des réseaux actuels, aux prévisions concernant les volumes de données, à l'exploitation des valeurs limites et aux effets sur la santé. Dans ce domaine, l'évaluation des risques s'est fondée sur des études menées pour les technologies 2G, 3G et 4G et a porté sur des fréquences dans la même gamme que celles utilisées pour la 5G, étant donné le manque d'études ayant pu être réalisées spécifiquement sur cette technologie. Le groupe de travail constate que, jusqu'à présent, aucun effet sanitaire n'a été prouvé de manière cohérente en dessous des valeurs limites fixées dans l'ORNI. Le rapport propose et documente également cinq options de déploiement de la 5G en Suisse, ainsi que des mesures d'accompagnement.

Depuis le 3 décembre dernier, Swisscom, l'un des trois opérateurs au bénéfice d'une concession, adapte son réseau de telle sorte que, sur de nombreux sites, la fréquence utilisée jusqu'alors pour l'UMTS (3G) sera désormais dédiée à la 5G. Ces transformations ne nécessitent pas de modification physique de l'antenne et maintiennent les mêmes paramètres d'exploitation (puissance, fréquence, direction), ce qui garantit que l'exposition de la population n'est pas modifiée. Ce déploiement de la 5G peut donc se faire sans autorisation cantonale ou communale. Dans le canton de Vaud, ce sont ainsi 119 antennes, concernant 80 communes, qui devraient rapidement accueillir la 5G.

2. Santé publique

Le développement rapide de la 5G dans le domaine des champs électromagnétiques de haute fréquence (CEM-HF) est controversé par rapport aux risques sur la santé, et suscite des inquiétudes au sein de la population auxquelles il convient de pouvoir apporter des réponses.

En matière de CEM-HF, il faut distinguer les sources d'exposition distantes (antennes) et les sources d'exposition proches du corps (téléphone, tablette, etc.). C'est le cumul de ces expositions qui détermine la dose à laquelle l'homme est exposé. A noter que 90% de la dose à laquelle l'homme est exposé, est émis par les appareils proches du corps. Ainsi, la réglementation sur les antennes et les mesures du rayonnement ne répondent qu'à une partie de la problématique.

Depuis 2011, le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a classé les CEM-HF comme possiblement cancérigènes pour l'homme (groupe 2B) sur la base d'un risque accru de gliome, un type de cancer malin du cerveau, associé à l'utilisation du téléphone sans fil. De plus, des rapports d'expertises menées par l'OMS ainsi que par des agences nationales montrent que des CEM-HF de relativement faible intensité peuvent entraîner des modifications biologiques. Cependant, les recherches n'ont pas permis de révéler avec certitude les mécanismes d'action sous-jacents, ni de corrélérer ces modifications biologiques avec des répercussions sur la santé. A ce jour, le lien de cause à effet entre l'exposition aux CEM-HF et des impacts sur la santé n'a toujours pas été établi.

Dans ce contexte, la Confédération, via l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), a créé une structure de soutien en nommant un groupe consultatif d'experts en matière de rayonnement non ionisant (groupe BERENIS) afin d'examiner les travaux scientifiques relatifs à ce thème. Les résultats récents de deux études de qualité sur l'animal quant à la relation entre l'exposition aux CEM-HF et le développement de certains cancers a amené le groupe BERENIS à préconiser le respect du principe de précaution en matière de réglementation des CEM-HF. Il a également préconisé « une analyse de risque complète, tenant compte de toutes les études disponibles (études épidémiologiques et sur l'animal) afin d'évaluer si les limites actuelles devraient être changées ».

3. Position du DETEC et rapport du 28 novembre 2019

Plusieurs cantons, à l'instar du canton de Vaud, ont interpellé Madame la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, cheffe du DETEC, afin que les conclusions des expertises fédérales soient disponibles au plus vite. Dans sa réponse, par la plume de son Office de l'environnement, il est précisé que, même si de nouvelles fréquences ont été attribuées au réseau de téléphonie mobile, les valeurs limites de l'ORNI n'ont pas été modifiées, afin que la protection de la population à titre préventif demeure assurée. Cette ordonnance fixe en outre des valeurs limites plus strictes pour les installations à proximité d'habitations, d'écoles, d'hôpitaux et de places de jeux. Par ailleurs, il est indiqué que l'évaluation de la conformité des antennes adaptatives, appelées à supporter le déploiement de la 5G, doit être effectuée en surévaluant le rayonnement réel, apportant ainsi une sécurité supplémentaire.

Le Conseil fédéral se base sur le respect de valeurs limites sévères afin d'assurer un bon niveau de protection de la population, tout en offrant des réseaux de téléphonie mobile de qualité élevée. Toutefois dans le rapport du DETEC du 28 novembre dernier, cinq options de développement de la 5G sont évaluées. Trois de ces options se basent sur un allègement des valeurs limites d'installations garantant le principe de précaution. Seules les options maintenant les valeurs limites inchangées permettent de ne pas augmenter l'exposition au rayonnement des stations de téléphonie mobile.

Le Conseil fédéral ne s'est actuellement pas prononcé au sujet de ce rapport et l'OFEV doit encore éditer des aides à l'exécution, en particulier pour la mesure de contrôle des antennes 5G.

4. Conclusion

La technologie 5G se déploiera ces prochaines années sur des bandes de fréquence qui sont déjà utilisées sans risque avéré à ce jour pour la téléphonie mobile et les Wifi. Les nouvelles installations n'apporteront en elles-mêmes pas de risque supplémentaire pour la population.

Cependant, c'est uniquement en garantissant le respect des valeurs limites d'installations que l'exposition de la population n'augmentera pas et que le principe de précaution pourra être garanti. En l'absence de méthodes de mesures certifiées de la technologie 5G, il n'est actuellement pas possible de garantir qu'une nouvelle antenne ou qu'une antenne notablement modifiée respecte les valeurs limites d'installations.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat décide d'attendre le complément à l'aide à l'exécution relative à la téléphonie mobile de l'OFEV et l'actualisation des méthodes de mesures de l'Institut fédéral de métrologie (METAS) pour statuer sur les projets d'antennes nouvelles ou notablement modifiées. Les modifications mineures d'antennes, n'entraînant pas une augmentation de l'exposition dans les lieux dits à usage sensible (LUS), tels que les logements, les places de travail, les écoles, les crèches, etc, seront en revanche autorisées. Le Conseil d'Etat invite toutefois les communes à soumettre ces dossiers à enquête publique afin que la population puisse s'exprimer dans le cadre d'une procédure. Cette ligne rejoint celle adoptée par différents gouvernements cantonaux, notamment en Suisse romande.

Au demeurant, le Conseil d'Etat reste attentif à l'évolution future de la téléphonie mobile. Il s'opposera à un éventuel relèvement des valeurs limites fixées dans la législation (ORNI) et restera très attentif à toute extension des concessions de téléphonie mobile par la Confédération, en particulier sur les très hautes fréquences (ondes millimétriques).

Le Conseil d'Etat veillera en tout temps à garantir la protection de la population et restera proactif auprès de la Confédération et des opérateurs, notamment pour que les mesures d'accompagnement soient mises en œuvre.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 11 décembre 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean