

Conseil national Session d'automne 2023 - Dixième séance - 21.09.23 - 20.3237

<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=62081>

Président (Candinas Martin, Président) :

Vous avez reçu un rapport écrit de la Commission.

Romano Marco (M-E, TI), pour la commission :

Cette motion a été déposée par le groupe libéral-radical en mai 2020. Le texte demande au Conseil fédéral "de prendre les décisions et les mesures nécessaires à l'introduction de la norme de radiocommunication mobile de cinquième génération (5G)."

L'objectif était de permettre aux opérateurs de construire un réseau 5G national de qualité à moindre coût dans les cinq années suivantes, soit d'ici 2024. Il demandait également des mesures concrètes pour le développement du réseau et l'information de la population.

Le 19 août 2020, le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion, mais celle-ci a été rejetée. Le 17 juin 2021, le Conseil national l'a approuvée par 97 voix contre 76 et 18 abstentions.

Transmis à la deuxième chambre, le Conseil des États a mené des investigations complémentaires par le biais d'auditions et s'est déterminé le 13 juin 2023. La motion a été adoptée, mais avec une modification substantielle. Concrètement, avec l'introduction de la notion de "non-modification des valeurs limites préventives pour les installations fixées par l'ORNI", l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant. Le Conseil fédéral est ainsi chargé de prendre les décisions et mesures nécessaires pour consolider la norme 5G, sans modifier les valeurs limites préventives des installations fixées dans l'ordonnance précitée.

Compte tenu du texte amendé, la proposition est donc retournée à votre commission des transports et des télécommunications, qui l'a examinée lors de sa séance du 5 septembre. La commission a proposé, par 19 voix contre 4, d'accepter la motion telle qu'amendée. L'état de développement du réseau 5G à partir de 2020 s'est certes amélioré, mais pour de nombreuses nouvelles antennes et de nombreuses modifications d'antennes, des procédures et des recours dans les cantons et les communes sont encore en suspens. Dans l'ensemble, il s'agit de plus de 3000 concessions fermes ou bloquées. Ce tableau montre clairement la nécessité de simplifier et d'accélérer l'introduction de la 5G.

Il y a des lacunes et, dans certaines régions, l'offre est encore insuffisante, non pas en raison de la volonté des opérateurs, mais en raison de la difficulté de construire et de mettre en œuvre l'infrastructure nécessaire en Suisse. Cette situation crée un risque pour l'avenir de la connectivité dans un contexte où l'utilisation des données est en constante augmentation et où le besoin d'une couverture omniprésente est très, très fort.

Aujourd'hui, la norme 5G est nécessaire non seulement pour le citoyen dans la vie de tous les jours, mais aussi dans les transports publics, la médecine et le travail à distance, pour ne citer que quelques exemples populaires.

Entre-temps, la science a confirmé les améliorations apportées par la technologie 5G en termes d'émission de rayonnements non ionisants et d'impact sur la population. Les valeurs limites fixées dans l'ORNI sont très prudentes et le Conseil fédéral a déclaré à plusieurs reprises qu'il ne souhaitait pas les augmenter. Quoi qu'il en soit, de nouvelles antennes et des modernisations d'antennes sont nécessaires pour répondre aux exigences en matière de connectivité. C'est pourquoi la motion n'est pas dépassée et l'effort nécessaire des institutions reste indispensable - Confédération, cantons, communes.

La nette majorité de la commission vous invite à approuver la version amendée par le Conseil des États et espère que le gouvernement donnera suite à notre décision par des actions concrètes, en coopération avec les autorités au niveau institutionnel inférieur.

Wasserfallen Christian (RL, BE), pour la Commission :

Le Parlement et la politique bougent sur le thème de la téléphonie mobile 5G. C'est en fait le premier signe positif qui émane des Chambres fédérales en ce qui concerne la nouvelle génération de téléphonie mobile. Nous sommes donc ici sur un sujet de politique d'infrastructure ; nous voulons accélérer le développement de la technologie clé 5G. C'est nécessaire, car la Suisse est à la traîne au niveau international en matière de développement. Plus de 3000 installations attendent un permis de construire. Il y a de très nombreuses communes et cantons dans lesquels les choses ne bougent guère. En termes de volume de données et de temps de réaction, la 5G est une technologie clé qui permettra d'améliorer, voire de rendre possible, diverses autres technologies telles que la conduite autonome.

Rappelons brièvement quelques faits concernant la 5G. Ils sont importants par rapport à l'extension du texte par le Conseil des États. Près de 90% du rayonnement que nous absorbons avec la téléphonie mobile provient de notre propre terminal, c'est-à-dire non pas de l'antenne, mais de notre propre téléphone portable placé à proximité de notre corps. En principe, plus la qualité de la couverture d'un appareil de téléphonie mobile est bonne - et c'est là que nous en arrivons à la couverture - moins l'appareil de téléphonie mobile doit émettre de rayonnement pour pouvoir établir la connexion. Cela signifie donc que plus un réseau est étendu et moins il a - entre guillemets - de "trous", moins les terminaux doivent développer de puissance pour pouvoir fonctionner.

En Suisse, les valeurs limites de l'installation se situent - selon la fréquence - entre 4 et 6 volts par mètre, ce qui est loin, très loin du maximum autorisé par l'OMS, l'Organisation mondiale de la santé. C'est tout simplement un fait. La Suisse a pris une voie particulière dans ce domaine.

Nous avons également vu, dans les différents rapports présentés à la Commission, que la 5G a permis de transporter des quantités de données bien plus importantes - environ dix fois plus de données - avec une exposition aux radiations nettement moindre. Cela signifie donc que plus vite nous arrêtons les anciennes technologies, comme par exemple la 1G, la 2G et la 3G, et installons la 5G, plus nous pouvons envoyer de données, et ce avec moins d'exposition aux radiations, qui sont alors générées en conséquence. Les rapports ont également montré que les radiations ont diminué grâce à la 5G, en particulier dans les zones résidentielles, mais aussi dans les trains, les trams, les bus, etc. C'est en fait une bonne nouvelle, et c'est précisément pour cette raison que les antennes 5G adaptatives devraient être utilisées pour améliorer la sécurité de l'approvisionnement, augmenter les volumes de données et réduire l'exposition aux rayonnements.

Pour ces raisons, cette version de la motion - vous remarquerez qu'il s'agit en principe de l'ajout du Conseil des États, selon lequel les valeurs limites de l'installation ne doivent pas être augmentées - est en fait physiquement à côté de la plaque ; je ne peux pas le dire autrement. Pour des raisons de majorité, la commission est néanmoins prête, par 19 voix contre 4, à approuver cette version.

Il est important que cette motion soit enfin adoptée et qu'elle donne un signal positif ; mais pas seulement, elle doit aussi renforcer l'administration en ce qui concerne les ordonnances et l'exécution de toutes les procédures d'autorisation de construire, etc. Nous devons pouvoir exploiter au maximum ces valeurs limites de l'installation, ainsi que la valeur limite d'immissions.

Le rayonnement sous l'antenne est en réalité plus fortement atténué que ce qui a été supposé dans le calcul. De telles réserves, qui existent toujours, pourraient être réduites assez rapidement par une adaptation des recommandations d'exécution de la Confédération. Pour l'avenir, il faudrait donc envisager des simplifications fondamentales dans l'évaluation des installations de téléphonie mobile. Je le rappelle : beaucoup de gens ont un téléphone portable compatible 5G, c'est maintenant la technologie actuelle. Mais la prochaine norme, la 6G, est déjà dans le pipeline. Nous devons

maintenant vraiment pouvoir avancer sur ces installations de manière à être prêts pour l'avenir. La 6G arrivera sur le marché vers 2027. Ce n'est plus très loin.

Pour toutes ces raisons, votre commission vous propose de donner enfin un signe positif à l'extérieur, de soutenir l'administration et d'adopter cette motion sous une forme modifiée.

Pasquier-Eichenberger Isabelle (G, GE):

Cette motion du groupe libéral-radical a pour objectif de déployer rapidement et à moindre coût la 5G en faisant fi du principe de précaution et de la santé des personnes les plus sensibles. Je rappelle que 5 à 10 pour cent de la population souffre d'électrosensibilité.

Depuis la date du dépôt de cette motion, la situation a passablement changé. J'aimerais attirer votre attention sur quatre points.

Premièrement, les besoins de la population et de l'économie sont d'ores et déjà couverts ; nous avons l'un des meilleurs réseaux. Selon le rapport de l'OFEV de mars 2023, le taux de couverture du principal opérateur est de 99 pour cent. 8500 antennes 5G sont déjà opérationnelles - ce n'est donc pas du tout le chaos qui nous a été présenté. La 5G est donc déjà déployée.

Deuxièmement, la recherche a montré que la capacité de transmission ne dépend pas des valeurs limites. En effet, le Conseil fédéral a publié, en avril 2022, un rapport qui indique clairement qu'il n'est pas utile de modifier les valeurs limites pour augmenter les capacités.

Pourtant, et c'est le troisième point, les normes sont déjà aujourd'hui affaiblies. La Confédération a modifié l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI) en janvier 2022 et a introduit une nouvelle méthode de calcul pour les antennes adaptatives, constituant, de fait, un assouplissement. De plus, elle a simplifié la procédure pour les antennes adaptatives, qui ne doivent plus être soumises à l'enquête. Ainsi, elle nie aux riveraines et aux riverains la possibilité de défendre leurs droits.

Pour rappel 3200 procédures d'autorisation de construire étaient suspendues à la fin juin 2022. Cet exercice des droits populaires visiblement contraire.

Ces deux changements ont heurté les organisations qui se préoccupent de l'impact des rayonnements non ionisants et dénoncent une augmentation massive, aujourd'hui déjà, de l'exposition.

Quatrième point, ce même rapport précise qu'il faudra presque quatre fois moins d'antennes que prévu, ce qui réduit considérablement les coûts à la charge des opérateurs. Dès lors, les buts officiels de cette motion sont déjà atteints.

En revanche, cette motion est inutile et dangereuse. **Le lobby des opérateurs est derrière ce texte**, lui qui veut continuer d'affaiblir les mesures de protection de la population et de l'environnement. Certes, la version du Conseil des Etats est plus favorable, puisqu'elle assure le maintien des valeurs limites. Mais la récente prise de position de l'Association suisse des télécommunications (ASUT) montre bien ses objectifs. Ses propos y sont très clairs. L'ASUT déplore que les procédures d'autorisation soient freinées et que les citoyennes et citoyens exercent leurs droits démocratiques. L'ASUT considère que l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI) "limite inutilement la capacité des installations de téléphonie mobile ainsi que les possibilités technologiques des nouvelles générations de téléphonie mobile". Pourtant, je le rappelle, l'ORNI a pour but de protéger la santé de la population et de la nature. **L'administration, selon un rapport que nous avons reçu en commission,**

étudie la possibilité d'adapter une nouvelle fois les recommandations d'adaptation, affaiblissant encore la protection de la population.

Pourtant, les Médecins en faveur de l'environnement nous rappellent que l'exposition au rayonnement de téléphonie mobile n'est pas sans danger pour notre santé et celle de la biodiversité. Ils nous appellent à cesser impérativement d'affaiblir la réglementation préventive. Les effets de la 5G sont encore largement mal connus.

Finalement, notre minorité considère qu'il n'y a pas lieu de privilégier ainsi la téléphonie mobile. La plus grande partie des données sont utilisées pour regarder des films depuis chez soi. Le Parlement a soutenu une extension du service universel pour le haut débit. Dans les logements et les bâtiments, l'utilisation du réseau fixe est préférable. Cette solution doit être privilégiée.

Je vous remercie de suivre cette minorité et d'affirmer ainsi, d'une part, que le principe de précaution doit prévaloir et doit être appliqué de manière stricte et, d'autre part, que la téléphonie mobile est nécessaire, mais qu'une utilisation réfléchie et mesurée est possible, tant du point de vue de la santé publique que de la protection de la planète.

Rösti Albert, conseiller fédéral :

Le Conseil fédéral considère que le développement des réseaux 5G, soutenu par cette motion, est important pour notre pays. Après l'adoption de la motion par votre Conseil en été 2021, le Conseil des Etats a modifié le texte le 13 juin 2023 : Les valeurs limites préventives de l'installation ne doivent pas être modifiées.

La grande majorité de la CTT-N a approuvé la motion modifiée le 4 septembre. Le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion, le texte modifié ne change rien à cette position.

En conséquence, je vous recommande d'adopter la motion ainsi modifiée.

Töngi Michael (G, LU) :

Monsieur le Conseiller fédéral, c'était un peu court. Nous avons une motion sur la table, et normalement les motions devraient avoir un effet quelconque. Pouvez-vous nous expliquer un peu plus précisément comment vous allez mettre en œuvre cette motion et quelles mesures vous allez effectivement prendre si vous acceptez déjà cette motion ? Je pense qu'il serait important que les gens le sachent.

Rösti Albert, conseiller fédéral :

Ce n'était pas mon intention de parler particulièrement brièvement, c'est juste qu'il n'y avait pas encore beaucoup de monde. Je peux volontiers vous le dire : certaines recommandations de calcul pour vérifier si les valeurs limites de l'installation ont été respectées datent de la phase initiale de la couverture en téléphonie mobile. A l'époque, on était prudent et on avait intégré certaines réserves. Aujourd'hui, on dispose de vingt ans d'expérience en matière d'exécution. On a constaté que l'évaluation surestimait la charge effective. Sur la base de cette expérience, nous pourrions et voudrions maintenant adapter les méthodes de calcul afin qu'elles correspondent mieux à la réalité.

Il n'y a donc pas de projet de loi en ce sens, mais nous adapterions les paramètres techniques de telle sorte que nous puissions avancer dans la construction sans dépasser les valeurs limites ou augmenter la charge.

Schlatter Marionna (G, ZH) :

Merci beaucoup, Monsieur le Conseiller fédéral. Pourriez-vous confirmer qu'en comparaison internationale, la Suisse est très exemplaire, très rapide dans le déploiement de la 5G, mais qu'il en va tout autrement pour l'extension du réseau de fibre optique ?

Rösti Albert, Conseiller fédéral :

Je peux le confirmer, mais cela ne signifie évidemment pas que le déploiement est suffisamment avancé. La Suisse est généralement à la pointe des pays en matière de développement économique, et elle doit donc naturellement l'être aussi dans le domaine de la communication, pour l'extension du réseau. Cela concerne aussi la 5G.

Là où vous avez raison, c'est quand vous dites que nous avons du retard à rattraper dans le développement du réseau de fibre optique. Nous partons du principe que 75% des besoins devraient être couverts d'ici 2030. Nous soumettrons prochainement au Conseil fédéral une stratégie pour le très haut débit. Nous souhaitons déterminer dans quelle mesure il est possible de faire jouer la concurrence dans un délai donné et où il faudrait éventuellement adapter certaines dispositions légales pour que nous disposions d'une desserte à très haut débit sur l'ensemble du territoire - peut-être pas à 100 %, mais à 97 % environ ; ce serait à peu près notre objectif.

Vous avez donc raison : il y a là un besoin absolu, qui doit être satisfait. Mais pour moi, cela ne plaide pas contre cette motion.

Pasquier-Eichenberger Isabelle (G, GE) :

Monsieur le conseiller fédéral, pouvez-vous nous confirmer que l'administration réfléchit au fait de modifier encore une fois les recommandations d'exécution de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et qu'elle est consciente que cela sera perçu comme un affaiblissement supplémentaire de la protection par un certain nombre d'organisations ?

Rösti Albert, conseiller fédéral :

Je peux vous le confirmer. Tout à l'heure déjà, en réponse à la première question de M. le conseiller national Töngi, j'ai évoqué ce que nous ferions si la motion était adoptée. Ce serait simplement le signal que nous allons dans la direction que vous venez de confirmer. C'est vrai. Mais je ne parlerais pas d'"affaiblissement de la protection", car auparavant - comme je l'ai déjà mentionné - nous prenions également en compte une certaine marge dans les valeurs limites, sans connaître la situation exacte.

Aujourd'hui, nous connaissons mieux la situation sur le plan scientifique, c'est pourquoi nous voulons adapter les directives d'application. Mais cela ne doit pas se traduire par une protection moindre de la population en matière de rayonnement. Je peux d'ailleurs vous dire qu'entre 2014 et 2021, le volume de données de la téléphonie mobile a été multiplié par dix-huit. Mais dans le même temps, nous n'avons pas constaté d'augmentation de l'exposition aux radiations dans les mesures effectuées.

Président (Candinas Martin, président) :

La commission propose d'adopter la motion telle qu'elle a été modifiée par le Conseil des Etats. Une minorité Pasquier-Eichenberger propose de rejeter la motion.