

Intervention parlementaire. Réponse commune du Conseil-exécutif

Réponse commune M 119-2019, M 120-2019 et M 124-2019

N° de l'intervention: 119-2019
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2019.RRGR.142

Déposée le: 18.04.2019

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: von Wattenwyl (Tramelan, Les Verts) (porte-parole)
Graber (La Neuveville, UDC)
Cosignataires: 4

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 06.06.2019

N° d'ACE: 827/2019 du 14 août 2019
Direction: Direction de l'économie publique
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Moratoire sur la 5G

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'instaurer un moratoire jusqu'à la publication du rapport commandé par l'OFEV prévu cet été ;
2. d'instaurer un moratoire de 2 ans jusqu'à la publication de rapports scientifiques indépendants.

Développement :

5G : le principe de précaution doit primer

La population regarde avec circonspection l'arrivée de la technologie de téléphonie mobile « 5G » dans le canton et au-delà. Arrivée entourée de zones d'ombres et manquant outrageusement de transparence. Il y a aujourd'hui environ 18 500 antennes en Suisse, il en faudra environ 15 000 supplémentaires ! Les nouvelles antennes seront dynamiques, elles suivront l'utilisateur, un peu comme une lampe de poche, ce qui devrait certes diminuer le rayonnement. Mais les fréquences utilisées sont appelées à changer, à passer dans des gammes d'ondes dites millimétriques et de celles-ci, on ne sait que peu de choses ! Les opérateurs souhaitent en plus relever les valeurs limites de l'ORNI (ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant), car plus elles seront élevées, moins le réseau d'antennes devra être dense (coût unitaire d'une antenne : 300 000 CHF), ce que le parlement a refusé par deux fois (2016 et 2018). L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a demandé une étude sur la dangerosité potentielle de cette technologie. Tant que les résultats ne sont pas connus, c'est le principe de précaution qui doit primer.

L'arrivée de la « 5G » est annoncée un peu partout par des messages publicitaires, et des mises à l'enquête d'antennes ont été publiées dans certains bulletins officiels. Un groupe de 170 scientifiques du monde entier a publié à l'automne 2017 un appel à la prudence (impact notamment sur la faune), demandant un moratoire sur son développement. La Fédération des médecins suisses (FMH) se prononce également pour le principe de précaution.

En Suisse, l'OFEV a créé un groupe de travail afin de déterminer l'éventuelle dangerosité de cette technologie. Ses résultats sont attendus pour cet été. L'Office fédéral de la communication (OFCOM) n'a cependant pas jugé utile de les attendre, et a d'ores et déjà mis aux enchères les concessions pour l'exploitation de la « 5G », d'où l'arrivée imminente de cette nouvelle technologie et de ses ondes controversées.

Il s'agit d'une décision précipitée et incompréhensible, qui ne respecte absolument pas le principe de précaution pourtant préconisé dans ce genre de cas de figure.

Un moratoire sur l'installation de nouvelles antennes doit être instauré au moins jusqu'à la publication des conclusions de l'étude mandatée par l'OFEV, et la présentation de garanties suffisantes quant à la non dangerosité de cette technologie, prévues cet été.

Un moratoire plus long de deux ans, comme l'a décidé le canton de Genève, devrait être instauré afin d'attendre les résultats des rapports de scientifiques indépendants engagés par l'OMS.

Motivation de l'urgence : la 5G est une problématique actuelle, les opérateurs sont en train de l'installer.

N° de l'intervention: 120/2019
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2019.RRGR.143

Déposée le: 18.04.2019

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Graber (La Neuveville, UDC) (porte-parole)
von Wattenwyl (Tramelan, Les Verts)
Benoit (Corgémont, UDC)
Speiser-Niess (Zweisimmen, UDC)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 06.06.2019

N° d'ACE: 827/2019 du 14 août 2019
Direction: Direction de l'économie publique
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**

Moratoire sur la 5G pour des raisons de sécurité des données

Le Conseil-exécutif est chargé d'instaurer un moratoire sur l'installation et la mise en fonction de la 5G sur le territoire bernois. Ce moratoire s'étendra au moins jusqu'à la parution du rapport de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) sur ce sujet. Cas échéant, il sera prolongé jusqu'à d'éventuelles nouvelles décisions politiques que pourraient prendre les autorités fédérales (Conseil fédéral et Chambres fédérales) en la matière ou dans le domaine des questions soulevées par la protection des données en relation avec les installations de la 5G.

Développement :

L'installation en cours de la 5G en Suisse et au-delà soulève de nombreuses questions au sein de la population et de diverses autorités en matière de santé, d'impact sur l'environnement mais aussi de protection des données.

En cause dans le domaine de la sécurité des données, l'entreprise chinoise Huawei – fondée dans les années 1980 par l'ancien directeur de l'Académie des communications de l'armée populaire de libération de Chine – qui domine le marché mondial dans le domaine du fonctionnement d'Internet et de la 5G. Cette entreprise a été mandatée notamment par l'opérateur Sunrise pour l'installation de nouvelles antennes de relais pour la 5G en Suisse.

En raison de sérieux soupçons d'espionnage à vaste échelle à l'encontre de Huawei, plusieurs Etats – parmi lesquels les Etats-Unis, le Japon, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande – lui ont interdit d'installer les infrastructures nécessaires à la 5G. D'autres Etats envisagent sérieusement de faire de même pour des raisons de sécurité des données. En effet, l'installateur des infrastructures de la 5G semble en mesure d'intercepter ultérieurement les données transitant par ces dernières.

Jusqu'à aujourd'hui, la Confédération suisse n'a, quant à elle, pas considéré Huawei comme problématique pour la sécurité des données des Suissesses et des Suisses. Cela notamment parce que le Conseil fédéral considère Huawei comme une entreprise privée. Dans une open society accompagnée d'un régime démocratique libéral, le raisonnement est pertinent. Par contre, l'entreprise Huawei est rattachée à un Etat de type totalitaire qui, par essence, soumet toutes les personnes physiques et morales à son imperium. La Chine dispose même d'une législation qui oblige ses entreprises à communiquer les données exigées par l'Etat. De surcroît, la Chine manifeste clairement des velléités d'extension universelle de son influence dans l'ordre économique mais également dans l'ordre politique. Cela passe aujourd'hui notamment par la technologie en général et par la 5G en particulier. Huawei se situe au cœur de la stratégie de la Chine visant à devenir une superpuissance civile et militaire au travers desdites « capacités duales » qui permettent de connecter ces deux dernières dimensions.

En raison de la sérieuse présomption de collaboration étroite entre le géant Huawei et le gouvernement chinois, notamment à des fins d'espionnage, des interventions parlementaires ont été déposées récemment au niveau fédéral. Mentionnons notamment l'interpellation de Fabio Regazzi (PDC, TI) : « Huawei et les défis de la 5G. Risques et chances pour la Suisse ». Le conseiller national tessinois PDC prie le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes : « 1. Que pense-t-il des soupçons de fraude, de corruption et d'espionnage portés sur Huawei par les Etats-Unis et d'autres pays ? 2. Quels risques, dans un secteur très sensible, cette technologie étrangère pourrait-elle présenter pour la sécurité de notre pays, pour les données personnelles et en termes d'espionnage industriel ? 3. Le Conseil fédéral entend-il intervenir, et si oui comment, pour limiter les activités de Huawei en attendant les résultats des enquêtes en cours ? 4. Pourquoi la Suisse n'encourage-t-elle pas la recherche, le développement et la formation dans le domaine de la technologie 5G, afin d'acquérir les compétences et le savoir-faire nécessaires et d'éviter ainsi de dépendre d'un Etat qui, au surplus, ne présente pas les meilleures garanties en matière de respect des règles démocratiques ? » La Commission de sécurité du Parlement, quant à elle, s'est saisie de la problématique des nouvelles menaces contre les données personnelles impliquées par les modes d'installation technologiques de la 5G dans notre pays.

Dans la mesure où l'installation de la 5G suscite de très sérieuses et de très légitimes interrogations en matière de sécurité des données notamment mais aussi de santé publique et d'impact sur l'environnement, nous pensons qu'il est impératif d'appliquer le principe de précaution en recourant à l'instrument du moratoire à l'instar de très nombreuses autorités politiques.

Motivation de l'urgence : Les grands opérateurs de télécommunications actifs en Suisse installent la 5G depuis le début de l'année. Face à l'urgence de la situation, plusieurs cantons ont d'ores et déjà annoncé l'adoption de moratoires sur la 5G. La question d'un éventuel moratoire doit être tranchée au plus vite par le canton de Berne.

N° de l'intervention: 124-2019
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2019.RRGR.157

Déposée le: 02.05.2019

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Hässig Vinzens (Zollikofen, PS) (porte-parole)

Dumermuth (Thun, PS)
Mentha (Liebefeld, PS)

Cosignataires: 3

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 06.06.2019

N° d'ACE: 827/2019 du 14 août 2019
Direction: Direction de l'économie publique
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**

Moratoire sur les antennes 5G pour des raisons de politique énergétique notamment

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. de refuser provisoirement la construction d'antennes 5G dans tout le canton et de décréter un moratoire en ce sens jusqu'à ce qu'il soit scientifiquement établi que la technologie 5G n'a pas d'effets négatifs sur les êtres humains et l'environnement ;
2. de se mettre immédiatement d'accord avec la branche sur des objectifs pertinents et efficaces en matière d'énergie. Les permis de construire ne seront délivrés à l'avenir que si l'opérateur de télécommunications qui a déposé une demande d'autorisation pour la technologie 5G s'engage formellement à couvrir l'ensemble de ses besoins en électricité dans le canton de Berne (antennes, centres de calcul, etc.) intégralement au moyen d'énergies renouvelables d'ici à 2035. Dans la mesure où cela sera déterminant pour atteindre les objectifs énergétiques du canton, les opérateurs devront également être soumis à l'obligation d'acheter au moins une certaine part de l'électricité requise sous forme d'énergie solaire ou de construire eux-mêmes de telles installations.

Développement :

La compétition au sein du secteur technologique a débuté, alors que les répercussions de la technologie 5G sur les êtres humains et l'environnement ne sont pas encore connues.

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) est en train de préparer un rapport à ce sujet. Il convient par conséquent d'attendre sa publication avant que les autorisations correspondantes soient délivrées dans le canton de Berne.

L'augmentation de la consommation d'électricité, due entre autres au passage au numérique, et en particulier aussi à l'utilisation croissante des outils de communication numériques, place la société dans son ensemble face à d'importants défis. D'après le Swisscom Magazine, l'Internet des objets à l'état de veille pourrait représenter en 2025 pas moins de trois quarts de la consommation finale d'énergie en Suisse, soit 46 TWh d'électricité¹ ! La branche des télécoms est un acteur important dans le domaine de l'électricité. Swisscom par exemple a consommé 485 GWh d'électricité en 2018. Vu qu'une société qui mise de plus en plus sur la durabilité doit aussi miser de plus en plus sur le tout-électrique (en particulier dans le domaine de la mobilité), il convient d'accélérer la production d'énergie renouvelable, en particulier d'énergie solaire. L'ensemble de la branche doit s'engager en l'occurrence afin que les objectifs climatiques de la Confédération puissent être atteints. D'ici 2025, les CFF rouleront à 100 pour cent avec des énergies renouvelables (90 % d'énergie hydraulique, en majorité produite par ses propres centrales électriques). Cela montre que le monde économique peut contribuer à la réalisation des objectifs climatiques grâce à un engagement en ce sens.

Motivation de l'urgence : les premières demandes de permis de construire d'antennes 5G ont déjà été déposées dans le canton de Berne ou ont déjà été approuvées.

Réponse commune du Conseil-exécutif

Une bonne couverture de téléphonie mobile correspond à un besoin de la société actuelle et est devenue un facteur décisif pour le développement économique. Le Conseil-exécutif approuve donc le développement de l'infrastructure de téléphonie mobile. Le passage à la 5G permettra de continuer à satisfaire la demande croissante en transmission de données mobiles, étant donné que le transfert – avec une puissance d'émission égale – sera beaucoup plus efficace qu'avec les anciens standards de téléphonie. Par ailleurs, la 5G permet de nouvelles applications et crée ainsi un potentiel d'innovation considérable pour les entreprises en Suisse.

Les trois motions exigent du Conseil-exécutif un moratoire sur le développement du standard de téléphonie mobile de cinquième génération (5G) dans le canton de Berne. Etant donné que des interventions parlementaires visant à instaurer un moratoire sur la 5G ont été acceptées dans d'autres cantons, l'OFEV a publié une prise de position² le 3 mai 2019 en collaboration avec l'Office fédéral de la communication (OFCOM). Il y est clairement indiqué que les cantons ne disposent pas de la compétence requise pour empêcher le développement de l'infrastructure de téléphonie mobile 5G au moyen d'un moratoire :

¹ <https://magazin.swisscom.ch/digitalisierung-im-alltag/wie-viel-strom-verbraucht-das-internet/> - en allemand uniquement

² cf. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/electromog/dossiers/reseaux5g.html>

→ Point 16 (état : 21.6.2019)

Conformément à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, l'élaboration de prescriptions visant à protéger l'homme contre le rayonnement non ionisant nuisible ou incommodant incombe aux autorités fédérales. Ces dernières ont pleinement exercé leurs compétences en la matière en édictant la loi sur la protection de l'environnement et l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI). Les autorités cantonales ou communales ne disposent par conséquent d'aucune marge de manœuvre leur permettant d'élaborer des dispositions destinées à protéger la population contre le rayonnement des installations de téléphonie mobile sans outrepasser leurs compétences.

Un moratoire cantonal sur le développement de l'infrastructure de téléphonie mobile n'est donc pas autorisé du point de vue juridique et ne pourrait pas non plus être appliqué par le Conseil-exécutif. Dans le canton de Berne, les préfets et préfètes ainsi que les communes sont responsables de l'octroi du permis de construire (article 33 de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions [LC ; RSB 721.0]). Le Conseil-exécutif estime de manière catégorique que les autorités d'octroi du permis de construire doivent continuer de traiter les demandes de construction conformément aux règles et de les approuver lorsqu'elles sont conformes à la loi. En d'autres termes : si un projet est conforme aux dispositions légales, il existe un droit à l'octroi d'un permis de construire. La subordination de l'octroi du permis de construire à d'autres conditions – concrètement à des obligations en termes de politique énergétique comme l'exige la motion 124-2019 – serait illégale et ne pourrait être appliquée. Les citoyens et citoyennes concernés qui souhaitent s'opposer à la construction ou à l'extension d'antennes ont la possibilité d'utiliser les voies de droit prévues par la législation sur les constructions (opposition et recours).

Impact de la technologie 5G sur l'être humain et la nature

En Suisse, le rayonnement des antennes de téléphonie mobile est limité – quel que soit le standard utilisé – par l'ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI ; RS 814.710). Cette ordonnance se base sur le principe de précaution inscrit dans la loi sur la protection de l'environnement, d'après lequel il importe de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable. La protection de la santé de la population contre le rayonnement non ionisant est réglementée de manière exhaustive dans le droit fédéral. Les cantons ne disposent d'aucune compétence de réglementation dans ce domaine. Le 17 avril 2019, le Conseil-exécutif a adopté une modification de l'ORNI, notamment en vue du développement des réseaux 5G. Les valeurs limites existantes ne sont pas concernées par la révision, le niveau de protection préventif reste donc le même.

Les effets du rayonnement non ionisant (RNI) sur l'être humain dépendent de l'intensité et de la fréquence du rayonnement. L'effet négatif d'un rayonnement très intensif, auquel nous ne sommes généralement pas exposés, est prouvé scientifiquement. En l'état actuel des connaissances scientifiques, il reste encore impossible de savoir si et dans quelle mesure le rayonnement causé par les antennes de téléphonie mobile est nocif pour la santé sur le long terme. Il n'existe pour l'instant aucune preuve scientifique à ce sujet. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV), compétent en la matière, effectue périodiquement une évaluation du risque sanitaire dans ce domaine. Si de nouvelles connaissances se font jour concernant les répercussions sur la santé, l'OFEV demandera une adaptation des valeurs limites dans l'ORNI. Une preuve définitive de l'absence de risque du rayonnement lié à la téléphonie mobile ne peut être fournie en tant

que telle, étant donné qu'il ne peut jamais être prouvé par des méthodes scientifiques que quelque chose n'existe pas (principe de réfutabilité).

Le groupe de travail Téléphonie mobile et rayonnement, instauré par l'ancienne conseillère fédérale Doris Leuthard en septembre 2018, a pour mission d'analyser les besoins et les risques liés au déploiement des réseaux 5G et d'émettre des recommandations. L'OFEV dirige ce groupe de travail. Le rapport du groupe de travail doit évaluer le développement à moyen et long termes des technologies de téléphonie mobile en tenant compte des intérêts des utilisateurs et des intérêts en termes de protection. Il n'appartient toutefois pas au groupe de travail d'étudier les effets de la 5G sur la santé humaine, ni de se prononcer sur l'introduction de la 5G ou d'arrêter des décisions en la matière. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) publiera ce rapport et décidera des étapes ultérieures³.

Protection et sécurité des données (motion 120-2019)

Dans le domaine de la sécurité et de la protection des données, la compétence législative fondamentale relève de la Confédération (loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications [LTC ; RS 784.10] et loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données [LPD ; RS 235.1]). Ces lois s'appliquent tout particulièrement aux activités transfrontalières, dans le cadre desquelles des informations politiques, économiques et militaires volontairement tenues confidentielles sont transmises à un acteur étranger au détriment de la Suisse ou d'entreprises ou de personnes domiciliées en Suisse. La compétence exclusive dans ce domaine relève du Service de renseignement de la Confédération (SRC).

Pour résumer, le Conseil-exécutif confirme donc que le canton ne dispose d'aucune compétence pour édicter un moratoire sur le développement de la 5G. Au vu des faits présentés, il ne voit aucun besoin de modifier les bases légales ni la pratique actuelle concernant l'octroi des permis de construire pour les antennes 5G et pour le remplacement des antennes existantes par des antennes 5G. Le Conseil-exécutif rejette donc les trois motions.

Destinataire

- Grand Conseil

³ Le rapport du groupe de travail devait initialement être publié d'ici à l'été 2019. Un délai supplémentaire est toutefois nécessaire au vu de l'ampleur de la tâche. Le rapport sera présenté d'ici à la fin de l'année 2019.