



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 288-2022
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2022.RRGR.428

Déposée le : 08.12.2022

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Herren-Brauen (Rosshäusern, Le Centre) (porte-parole)
Wenger (Meikirch, UDC)
Müller (Innerberg, PS)
Steiner (Boll, PEV)
Baumann (Münsingen, UDF)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 326/2023 du 22 mars 2023
Direction : Direction des travaux publics et des transports
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**

Renforcer les droits des riveraines et riverains d'antennes-relais par des contrôles appropriés

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'élaborer une base légale dans une loi cantonale s'agissant de la procédure dite « relative aux modifications mineures » (procédure de notification) pour les antennes de téléphonie mobile, et
2. d'élaborer une base légale dans une loi cantonale permettant à toutes les personnes ayant qualité pour former opposition d'exiger, aux frais de l'opérateur en question, une mesure du rayonnement réel d'une antenne de téléphonie mobile dans un lieu à utilisation sensible (LUS), si aucune mesure n'a été effectuée depuis la dernière modification autorisée ou approuvée.

Développement :

Une base dans une loi cantonale est nécessaire pour le traitement des installations de téléphonie mobile dans le cadre de la procédure dite « relative aux modifications mineures », c'est-à-dire sans procédure d'octroi du permis de construire. La directive ISCB du 28 avril 2022 (Information systématique des communes bernoises, n° ISCB 7/725.1/11.1), qui a introduit la procédure dite « relative aux modifications mineures » (procédure de notification), ne constitue pas une base légale suffisante et ne peut se fonder sur aucune base dans la législation cantonale.

Malgré cela, la pratique actuelle des autorités fait la part belle à la procédure relative aux modifications mineures. Une installation de téléphonie mobile doit respecter les valeurs limites (de

rayonnement) de l'installation selon l'ordonnance fédérale sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI). Lors de la procédure, les autorités se basent sur la fiche de données spécifiques au site de l'installation en question, fiche qui est fournie par les opérateurs de téléphonie mobile concernés. Des mesures ne sont effectuées lors de la réception qu'à partir d'un rayonnement de l'installation dans un LUS atteignant 80 % de la valeur limite déclarée par l'opérateur concerné sur la base des calculs prévisionnels. Dans la majorité des cas, les opérateurs peuvent donc modifier l'exploitation d'une antenne de téléphonie mobile sans procéder à des relevés de contrôle et à l'insu des riveraines et riverains, aucune publication n'étant requise par la procédure relative aux modifications mineures. En général, les autorités renoncent à mesurer ultérieurement le rayonnement réel de l'installation. Pour renforcer les droits des riveraines et riverains, il faut créer une base légale dans le droit cantonal permettant à ces personnes d'exiger de la part de l'autorité la réalisation de relevés à des fins de contrôle si aucune mesure n'a été effectuée depuis la dernière modification autorisée ou approuvée, que le rayonnement de l'installation atteigne totalement ou non la valeur limite déclarée par l'opérateur en question. Une prévision purement mathématique sur la base des indications faites par les opérateurs concernés est insuffisante.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif rappelle tout d'abord que les modifications apportées aux installations de téléphonie existantes nécessitent un permis de construire lorsqu'il existe une incidence sur l'affectation du sol. Dans ce contexte, les répercussions sur l'environnement figurent généralement au premier plan. Cela signifie qu'une modification est soumise à l'octroi du permis de construire lorsqu'elle est susceptible d'entraîner une atteinte supplémentaire à l'environnement.

Les modifications au sens de l'ordonnance fédérale du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI) n'entraînent en revanche pas toujours d'atteinte supplémentaire à l'environnement et ne requièrent donc pas nécessairement de permis de construire.

Point 1 :

La procédure dite « relative aux modifications mineures » (procédure de notification) s'applique en cas de modification d'une installation de téléphonie mobile au sens de l'ORNI pour laquelle aucun permis de construire n'est obligatoire, car cette modification s'inscrit dans le cadre des répercussions sur l'environnement ayant déjà fait l'objet d'une autorisation de construire. Avant qu'une installation soit modifiée, la détentric ou le détenteur d'une installation doit remettre à l'autorité compétente en matière d'autorisations une fiche de données spécifique au site, conformément à l'article 11, alinéa 1 ORNI. Toute modification au sens de l'ORNI doit par conséquent être annoncée à l'autorité compétente, à savoir l'Office de l'environnement et de l'énergie (OEE), au moyen d'une fiche de données spécifique au site. L'OEE vérifie si les conditions requises pour une procédure relative aux modifications mineures sont remplies. L'autorité compétente examine ainsi chaque modification au sens de l'ORNI au moyen de la fiche de données spécifique au site afin de déterminer si un permis de construire est nécessaire.

L'article 11, alinéa 1 ORNI fournit une base légale au niveau fédéral pour la procédure relative aux modifications mineures. Cette procédure est ainsi appliquée depuis des années et n'a pas été introduite par la directive ISCB 7/725.1/11.1 du 28 avril 2022. Le Conseil-exécutif estime qu'une réglementation supplémentaire dans la législation cantonale n'apporterait aucun bénéfice supplémentaire. Le Tribunal administratif du canton de Berne a lui aussi confirmé dans son

jugement du 31 janvier 2023 que la procédure relative aux modifications mineures ne nécessitait aucune disposition cantonale supplémentaire, car cette procédure est déjà régie par le droit fédéral.

Point 2 :

Si une nouvelle installation de téléphonie doit être construite ou si une installation existante doit être modifiée, le rayonnement futur ne peut être que calculé et non pas mesuré comme dans le cas du contrôle du respect des valeurs limites de l'installation réalisé ultérieurement. Une prévision mathématique ne prend cependant pas en compte tous les détails de la propagation du rayonnement. C'est pourquoi, selon la recommandation d'exécution de l'ORNI de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), on procède généralement à une mesure de réception après la mise en service de l'installation si, selon la prévision mathématique, le rayonnement subi en un LUS donné atteint 80 % de la valeur limite de l'installation. Cela permet de garantir que lorsque les conditions d'exploitation sont les plus défavorables (c.-à-d. provoquant la plus grande charge potentielle), la valeur limite de l'exploitation est bien respectée. Par ailleurs, les mesures de réception peuvent être complétées ultérieurement par des mesures de contrôle. La mesure de contrôle permet de constater la charge de rayonnement dans les conditions réelles d'exploitation de l'installation, sans tenir compte des conditions d'exploitations les plus défavorables.

Il est difficile de déterminer clairement si la motion vise à exiger une mesure de contrôle ou de réception. Indépendamment de cela, permettre à toutes les personnes ayant qualité pour former opposition d'exiger une telle mesure pourrait entraîner une charge de travail disproportionnée. Les personnes ayant qualité pour former opposition aux installations de téléphonie mobile dans les zones bâties se comptent généralement par centaines. Si un grand nombre d'ayants droit potentiels faisaient effectivement valoir leurs droits, cela se traduirait par une charge de travail difficilement gérable pour les exploitantes et exploitants des antennes de téléphonie mobile. Dans ce contexte, on peut se demander si l'inscription d'un tel droit dans la législation cantonale serait compatible avec la législation fédérale, car cela pourrait sérieusement entraver la qualité du service de téléphonie mobile. En outre, le droit demandé n'est pas justifié d'un point de vue concret. La question de savoir si la modification d'une installation de téléphonie mobile doit être traitée via une procédure de permis de construire ou via une procédure relative aux modifications mineures n'a aucune influence sur les incertitudes liées à une prévision mathématique. Il n'y a ainsi aucune raison pour que le droit à une mesure de contrôle (que le rayonnement de l'installation atteigne totalement ou non la valeur limite) s'applique uniquement dans le cadre d'une procédure relative aux modifications mineures. De plus, les personnes concernées qui doutent de l'exactitude des prévisions mathématiques réalisées dans le cadre d'une procédure relative aux modifications mineures et figurant dans la fiche de données spécifiques au site ont déjà la possibilité de faire appel à une procédure de police des constructions.

Destinataire
– Grand Conseil