



Réponse de la Municipalité à l'interpellation de M. Ilias Panchard et consorts déposée le 8 mai 2018

« Arrivée de la 5G : anticiper l'augmentation des ondes ? »

Réf : IdAff 306381

Lausanne, le 20 septembre 2018

Rappel de l'interpellation

« Dans un monde de plus en plus connecté, le nombre d'appareils connectés au réseau de téléphonie mobile ne cesse d'augmenter. De nombreuses zones urbaines arrivent à saturation. Les opérateurs annoncent ainsi le déploiement progressif de la 5G ces prochaines années. Cette arrivée n'ira pas sans l'installation de nombreuses antennes.

Selon Philippe Horisberger, directeur suppléant de l'Office fédéral de la communication (OFCOM), il faudra impérativement construire plusieurs milliers de nouveaux sites dans les zones urbaines pour pouvoir déployer la 5G. La quantité d'ondes augmentera ainsi de manière sensible et la 5G va être à une gamme de fréquence beaucoup plus élevée. A l'heure où un nombre croissant de personnes ont une hypersensibilité aux ondes électromagnétiques, les risques sanitaires posés par le déploiement à venir de la 5G doivent être pris au sérieux.

L'implantation des antennes relevant des compétences cantonales et fédérales, les marges de manœuvre de la Municipalité se limitent donc à influencer les éventuels aspects urbanistiques.

Cependant, l'existence d'une infrastructure comme un télé-réseau, et particulièrement un réseau de fibre optique, est parfois présentée comme permettant une complémentarité technologique entre réseau hertzien et réseau physique. Si les experts peuvent confirmer l'efficacité de cette complémentarité, l'équipement de la Ville en fibre optique devrait permettre de minimiser le déploiement d'antennes 5G.

Sachant que le principe de précaution doit primer et que le déploiement de cette nouvelle technologie qu'est la 5G pourrait amener à une forte augmentation du nombre d'antennes sur le territoire communal, les interpellatrices et interpellateurs souhaitent poser les questions suivantes à la Municipalité ».

Préambule

La réponse de la Municipalité à cette interpellation comporte essentiellement deux volets :

- le cadre institutionnel et juridique des infrastructures de télécommunication ;
- les démarches incitatives que la Municipalité souhaite prendre auprès des opérateurs avant le déploiement des infrastructures complémentaires nécessaires à la mise en œuvre des fréquences 5G sur la Commune de Lausanne.

Cadre normatif et compétences

Le **cadre institutionnel et juridique des télécommunications** se base sur l'article 92 de la Constitution qui évoque la compétence de la Confédération. Cette dernière veille à ce qu'un service universel suffisant soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays. La loi sur les télécommunications (LTC), du 30 avril 1997, a libéralisé ce secteur. Elle a pour but d'assurer aux particuliers et aux milieux économiques des services variés, avantageux, de qualité et concurrentiels sur le plan national et international. La Confédération doit créer les conditions cadres d'une concurrence effective dans la fourniture de services de télécommunication. La législation dans ce domaine marque ainsi le passage de la régie fédérale à un marché ouvert à la concurrence. De plus, le législateur a défini que le développement de réseaux de téléphonie mobile est réputé d'intérêt public.

Dans ce cadre, l'ordonnance fédérale sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI) du 23 décembre 1999 a pour but de protéger l'être humain contre le rayonnement non ionisant nuisible ou incommode, essentiellement par deux moyens. D'une part, elle fixe des valeurs limites qui indiquent le rayonnement maximal général auquel ce dernier peut être soumis. Il s'agit des valeurs limites d'immission (VLI) basées sur les normes de l'International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP). D'autre part, elle impose des valeurs limites de l'installation (VLIInst), qui se basent sur le principe de prévention (articles 1, alinéa 2 et 11 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) du 7 octobre 1983 et article 4 ORNI). La VLIInst est définie comme la limitation des émissions concernant le rayonnement émis par une installation donnée (article 3, alinéa 6 ORNI). Les VLIInst posent des exigences environ dix fois supérieures à celles des valeurs limites de l'ICNIRP en matière de téléphonie mobile.

Ces valeurs limites visent avant tout à réduire précocement l'exposition à long terme jusqu'à ce que la science ait pu déterminer s'il existe un lien entre le rayonnement de faible intensité et les effets sur la santé. La Suisse s'est ainsi dotée de l'une des réglementations à caractère impératif les plus strictes au monde pour les lieux dits à utilisation sensible, soit où des personnes séjournent relativement longtemps (notamment les logements, les écoles, les hôpitaux et les bureaux). Les communes ou les cantons ne peuvent pas édicter d'exigences ou de restrictions motivées par la protection contre les rayonnements non ionisants et allant au-delà des exigences de l'ORNI, même pour des affectations particulières, comme les écoles.

L'Office fédéral des communications (OFCOM) recense l'ensemble des émetteurs de téléphonie mobile en activité. Les emplacements sont consultables sur son site internet. Le Canton de Vaud est l'autorité compétente en termes d'application de l'ORNI. Ainsi, le contrôle relatif aux stations de téléphonie mobile, en regard de l'ORNI, est de compétence cantonale, plus particulièrement le Département du territoire et de l'environnement (DTE) par sa Direction générale de l'environnement (DGE).

Procédures d'implantation d'antennes

Les demandes d'implantations de nouvelles antennes de téléphonie mobile ou de modifications d'antennes existantes sur le territoire communal doivent faire l'objet d'une demande de permis de construire selon les caractéristiques de l'antenne, auprès de la Commune de Lausanne, au Service de l'urbanisme. Le dossier déposé comprend notamment la fiche de données spécifiques au site selon l'article 11 de l'ORNI qui contient le calcul prévisionnel démontrant le respect de l'ORNI. Avant d'être mis à l'enquête publique, le dossier est analysé par les services communaux concernés et est adressé au Canton pour examen. La DGE est ainsi consultée, elle contrôle le respect de l'ORNI et délivre l'autorisation spéciale. Dans des situations particulières, elle exige des mesures de contrôle qui seront réalisées par un organisme indépendant, certifié par le Service d'accréditation suisse (SAS).

Le cas échéant, la Municipalité délivre le permis de construire sur la base, notamment, du retour de l'enquête publique ainsi que des déterminations des services cantonaux et communaux. Puis, dans un délai de six à douze mois, les résultats des éventuelles mesures de contrôle démontrant le respect effectif de l'ORNI sont remis à la DGE avec copie à la Ville.

Le traitement des demandes de permis de construire pour des installations de téléphonie mobile s'opère principalement dans deux domaines. Le premier, en regard des règles environnementales, notamment celles de l'ORNI, de compétence cantonale en application de l'ordonnance fédérale. Le deuxième, en référence aux règles d'aménagement du territoire, qui se limite pour ce type de demande à l'examen des projets sous l'angle esthétique, compte tenu des arrêts rendus du Tribunal administratif (TA) [AC.2005.0264 du 6 juin 2006] et du Tribunal fédéral (TF) [402.2006 du 6 mars 2007]. Le TF rappelle encore, dans son arrêt du 6 mars 2006, que « *la question de l'intégration d'une construction ou d'une installation à l'environnement bâti ne doit pas être résolue en fonction du sentiment subjectif de l'autorité, mais selon des critères objectifs et systématiques. En tous les cas, l'autorité compétente doit indiquer les raisons pour lesquelles elle considère qu'une construction ou une installation serait de nature à enlaidir le site* ». Ainsi, c'est essentiellement lorsqu'on est en présence de bâtiments ou sites remarquables que le critère esthétique peut être invoqué.

Obligation d'un système de qualité

Finally, in order to better control the operation of mobile telephony antennas in order to guarantee, in particular, that the emitting powers and authorized emission directions are respected, the Office of the Environment (OFEV) has asked the different operators to put in place a quality assurance system.

This system obliges operators to proceed daily to a control of powers and emission directions of each of their antennas in order to ensure that these elements are within the authorized ranges by the operating permit and to register them in a data base. In addition, OFCOM uses a data base that allows reporting by cantons on the operating parameters of each antenna in service. This base has existed since 2006 and is updated every 15 days by the operators.

Intervention politique au niveau fédéral

At the political level, there have been different interventions on this subject at the Federal Chambers, notably in March 2018, when the Council of States refused to increase the limit values. In effect, the senators have rejected, by 22 votes against 21 and two abstentions, a motion of the Commission of Telecommunications which wanted to increase the authorized power of mobile telephony installations by raising the limit values. A similar motion of the National Council had already been rejected in 2016 by the Council of States. The Federal Council supported, as for him, these two motions.

Effets sur la santé

The effects of antenna radiation on health remain a question that is still open and of great complexity, notably in the long term. They are the object of a vast field of research on environmental idiopathic intolerance¹ attributed to electromagnetic fields or, more commonly, electromagnetic hypersensitivity (EHS). In the current state of knowledge, most experts estimate that there is no solid experimental proof allowing to establish a link of causality between exposure to electromagnetic fields and the symptoms described by people who declare EHS. However, these same experts admit that the complaints (pain, suffering, social-psychological) expressed by people who declare EHS, correspond to a reality and that these people often need to adapt their daily life to it.

In reference to the jurisprudence relative to the specific application of the ORNI, the cantons and municipalities cannot modify the legal provisions of protection. These decisions must be taken at the federal level. In consequence, the City of Lausanne, in close coordination with the Canton of Vaud, follows the evolution of the requirements of protection in this domain with attention.

Actions municipales incitatives dans le cadre normatif donné

Despite the small margin of maneuver given by the regulatory framework, the Municipality wishes to undertake proactive measures to encourage future operators of 5G frequencies to plan, coordinate and even mutualize their infrastructures in order to respect qualitative criteria of integration of telecommunication equipment in urban and peri-urban environments. To do this, the following actions are envisaged in close collaboration with the cantonal representatives in charge of these issues:

- 1) in the preamble, recall the support of the Municipality for the development of new technologies;
- 2) in a spirit of rationality, carry out an inventory of the location of existing antennas in order to fill the gaps and/or reposition the antennas in a more efficient way. This would allow avoiding superfluous antennas and thus proceeding to a saving of resources for all and proving attention to the landscape and visual escapes, dear to the Lausanne population;

¹ Maladie ou symptôme dont on n'a pu attribuer la cause.

- 3) initialiser, d'ici la fin d'année 2018, une séance de coordination avec les opérateurs qui seront potentiellement éligibles comme concessionnaires des fréquences 5G en Suisse dans le but de connaître leurs intentions de déploiement et les informer des volontés communales qui seront appliquées ;
- 4) définir, sur la base de l'inventaire, avec les opérateurs, la planification géographique du déploiement de tous les équipements 5G afin d'assurer la meilleure coordination possible entre opérateurs.

L'objectif de la Municipalité est d'agir en amont du déploiement des équipements 5G et donc des demandes de permis de construire pour les nouvelles antennes.

Réponses aux questions posées

La Municipalité répond comme suit aux questions posées :

Question 1 : La Municipalité a-t-elle déjà anticipé l'augmentation probable à venir du nombre d'antennes dans la commune avec l'arrivée de la 5G ?

En janvier 2019, la Commission fédérale de la communication devrait attribuer les nouvelles fréquences aux opérateurs de communication mobile pour le déploiement de la 5G, soit sept ans après l'octroi des licences pour la 4G. Courant 2020, la 5G devrait se développer en Suisse. En l'état, il est difficile de prévoir de manière fiable le nombre supplémentaire d'antennes. Il semble que 10 à 20%, soit pour Lausanne environ 25 à 50, sont nécessaires, principalement en complément des équipements existants.

Le déploiement de cette nouvelle technologie répond à une certaine demande et le positionnement officiel du Conseil fédéral est plutôt favorable au développement de la 5G afin de ne pas prendre un retard technologique dans ce domaine.

La marge de manœuvre de la Commune pour influencer l'implantation quantitative et qualitative de nouvelles antennes de téléphonie repose principalement sur la mise en place des démarches incitatives, présentées dans le préambule, auprès des opérateurs éligibles 5G. Elles seront initialisées pour la fin d'année 2018.

Question 2 : La Municipalité envisage-t-elle d'analyser en détail les flux électromagnétiques sur le territoire communal et de définir des zones urbaines particulièrement sensibles telles que les environs des écoles, crèches et autres hôpitaux ?

Il y a lieu de préciser qu'il n'existe pas légalement de zones particulièrement sensibles au sens de l'ORNI. Les écoles, crèches et autres hôpitaux ont le même degré de protection qu'un logement, qu'un bureau ou qu'une place de jeux. Cependant ces lieux définis à utilisation sensible, sont concernés par le respect de la valeur limite de l'installation, dix fois plus restrictive que la valeur limite d'immission basée sur les normes internationales de l'ICNIRP.

La Ville de Lausanne n'est ni équipée ni certifiée pour analyser en détail les flux électromagnétiques. Il existe pour cela des organes indépendants certifiés. Ceci étant, il faut préciser que pour toute nouvelle antenne de téléphonie mobile soumise à enquête publique, un dossier doit démontrer le respect de l'ORNI, notamment et quasi systématiquement, des mesures de contrôle doivent être faites (y compris dans les écoles, les crèches ou les hôpitaux) afin de démontrer le respect des valeurs limites légales. L'exploitation de chaque antenne est donc soumise à des contrôles stricts suivis par le Canton. Il n'y a pas lieu que la Ville de Lausanne se substitue aux responsabilités et prestations effectuées par le Canton dans ce domaine spécifique.

Question 3 : Le cas échéant, la Municipalité est-elle prête à émettre des souhaits quant à l'emplacement des nouvelles antennes afin de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter leur installation près des lieux définis comme sensibles ?

La couverture en téléphonie mobile à Lausanne est bien développée et semble répondre de façon satisfaisante à la demande des utilisateurs. Les antennes, au nombre de 220 environ, couvrent aujourd'hui l'ensemble du territoire de la Commune.

Les dispositions légales et l'abondante jurisprudence en la matière ne donnent pas les moyens juridiques à la Municipalité d'éviter l'installation d'une nouvelle antenne si celle-ci respecte l'ORNI et qu'elle n'a pas d'impact significatif, d'un point de vue esthétique sur des bâtiments ou sites remarquables. Cependant, comme mentionné dans le préambule, la Municipalité souhaite, en amont du déploiement des équipements liés à la 5G et donc des demandes de permis de construire, mettre en place des actions incitatives, tout particulièrement pour des lieux définis comme sensibles.

De plus, dans le cadre de la révision du Plan général d'affectation, en phase de démarrage, la possibilité d'insérer des éléments réglementaires introduisant un principe de pesée d'intérêts pour l'implantation de nouvelles antennes sera étudiée. La Municipalité pourra également tenir compte des dernières expériences d'autres villes et communes et de l'expertise cantonale s'y référant.

Question 4 : En terme d'information aux citoyennes et citoyens quant à l'installation de ces nouvelles antennes, en particulier vis-à-vis de celles et ceux qui sont particulièrement sensibles aux ondes électromagnétiques, quels sont les moyens envisagés par la Ville de Lausanne ?

La Ville de Lausanne et les opérateurs pourraient communiquer ensemble sur le travail commun et présenter la planification des nouvelles antennes dans la perspective du déploiement de la 5G.

En l'état, l'ensemble des antennes en place sont répertoriées et leurs emplacements sont publiés sur le site de l'OFCOM (<https://map.geo.admin.ch/?topic=funksender>). Le site internet de la Ville (www.lausanne.ch/environnement) présente quelques éléments en relation avec le rayonnement non ionisant et fait le lien vers les informations cantonales et de l'OFCOM.

Dans le cadre des implantations des nouvelles antennes (cf. chapitre sur les procédures), les habitants, riverains, propriétaires et autres citoyens informés par les publications habituelles, pourront consulter le dossier et faire valoir leur droit lors de la mise à l'enquête publique de la demande de permis de construire.

Question 5 : La détention par la Ville d'un réseau de fibre optique donne-t-elle à la Municipalité un moyen lui permettant d'exiger la limitation du nombre des antennes à déployer sur le territoire communal ?

Le fait de disposer d'un réseau de fibre optique ne donne pas de moyens légaux pour empêcher le développement de réseau d'antennes de téléphonie mobile.

Toutefois, l'architecture de la 5G passera aussi par des liaisons en fibre optique et probablement par l'utilisation des réseaux optiques existants. Le réseau lausannois de fibre optique, LFO SA, pourra ainsi proposer des prestations à des opérateurs pour alimenter leur réseau 5G à Lausanne, Swisscom disposant pour sa part de ses propres infrastructures. Le raccordement des nouvelles antennes directement aux réseaux optiques déjà existants pourrait faciliter l'implantation des réseaux 5G en zone urbaine. Il ne réduira pas le rayonnement non ionisant mais devrait contribuer à optimiser la répartition des antennes sur le territoire urbain.

Face à l'augmentation constante du volume des échanges sur les réseaux de téléphonie mobile, les dispositions restrictives de l'ORNI, en comparaison mondiale, garantissant l'application d'une sorte de principe de précaution en matière d'atteinte à la santé humaine.

Question 6 : Enfin, la Municipalité prévoit-elle des mesures, en particulier dans les zones considérées comme sensibles, pour vérifier le respect futur des limites d'émissions des rayonnements électromagnétiques tels que définies au niveau fédéral ?

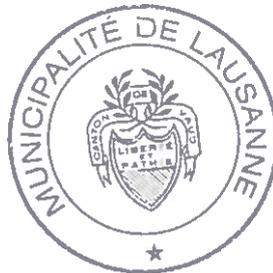
Cf. réponse à la question n° 2.

La Municipalité estime avoir ainsi répondu aux questions de Monsieur l'interpellateur.

Ainsi adopté en séance de Municipalité, à Lausanne, le 20 septembre 2018.

Au nom de la Municipalité

La vice-syndique
Florence Germond



Le secrétaire
Simon Affolter