



N° de référence: I272-2375

Berne, le 1^{er} juillet 2009

Modification de l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI)

Résultats de l'audition

Table des matières

- 1 Projet mis en audition
- 2 Avis reçus
- 3 Appréciation globale du projet
- 4 Avis sur la définition de l'installation concernant les stations émettrices pour téléphonie mobile
- 5 Avis sur les autres adaptations
- 6 Autres demandes

1 Projet mis en audition

Le 9 décembre 2008, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a lancé une audition sur le projet de modification de l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI), le délai de procédure expirant le 28 février 2009.

Le motif de la modification réside dans un arrêt du Tribunal fédéral de novembre 2007 en liaison avec l'octroi d'une autorisation pour deux stations émettrices pour téléphonie mobile situées à proximité l'une de l'autre. Il s'agit concrètement de savoir dans quelles conditions des antennes voisines doivent être traitées comme une seule installation au sens de l'ORNI. Le tribunal a estimé que la pratique suivie jusqu'à présent à ce sujet était adaptée, mais il a aussi constaté que la base légale correspondante faisait défaut.

Cette base légale doit être créée par la modification de l'ORNI mise en audition afin que la pratique suivie jusqu'à présent, adaptée en certains points, puisse être maintenue. Par ailleurs, le projet de modification offre l'occasion d'intégrer à l'ORNI plusieurs précisions, déjà appliquées à titre de recommandations, et de procéder à quelques mises au net rédactionnelles. Ces rectifications concernent non seulement les stations émettrices de téléphonie mobile, mais aussi et surtout les lignes à haute tension et les stations de transformation.

2 Avis reçus

543 avis ont été reçus en date du 10 mars 2009, le cachet de la poste faisant foi. 65 d'entre eux ont été rédigés de manière autonome, 478 sont basés sur un modèle standard.

Avis rédigés de manière autonome

- Cantons et villes	27 avis
- Services fédéraux	4 avis
- Associations économiques/professionnelles	11 avis
- Entreprises de téléphonie mobile	4 avis
- Organisations environnementales et corps médical ¹	9 avis
- Autres	10 avis

Avis basés sur un modèle standard

Il s'agit de deux modèles proposés sur Internet par l'association « Gigahertz.ch ». La plupart des expéditeurs les ont envoyés tels quels, parfois munis de plusieurs signatures. Quelques rares signataires ont apporté des compléments au document, mais sans modifier les demandes.

	Privés (nombre de signatures)	Groupes
Modèle standard 1, inchangé (installations électriques)	20	2
Modèle standard 2, inchangé (téléphonie mobile)	509	11
Modèle standard 2, complété (téléphonie mobile)	6	1

3 Appréciation globale du projet

Le projet est considéré comme nécessaire. Aucun avis ne refuse l'entrée en matière. On salue en particulier le fait de vouloir intégrer dans l'ORNI la définition de l'installation concernant les stations émettrices pour téléphonie mobile, permettant ainsi de rétablir la sécurité du droit. Est en outre bien accueilli le fait que la définition de l'installation proposée soit proche de la pratique suivie jusqu'à présent et que les installations existantes ne doivent pas être réévaluées.

Le modèle « Périmètre moins » proposé est fondamentalement soutenu par les cantons et la branche de la téléphonie mobile. Aucun des participants à l'audition ne se prononce en faveur d'un critère de distance fixe comme proposé à titre d'alternative par le Tribunal fédéral. Concernant l'agrandissement du périmètre, les avis divergent.

La définition de l'installation concernant les lignes à haute tension n'est pas contestée.

Les avis sur les autres précisions forment un ensemble hétérogène. Les associations économiques et les exploitants d'installations demandent davantage de flexibilité, notamment en matière d'optimisation des phases des lignes à haute tension et pour ce qui est des légères

¹ Les médecins en faveur de l'environnement ont rédigé une prise de position détaillée pour le corps médical à laquelle la FMH adhère pleinement.

modifications de stations émettrices pour téléphonie mobile. Les cantons approuvent en grande partie les précisions proposées et les compléments apportés. Les organisations environnementales et le corps médical, quant à eux, demandent une application intransigeante du principe de précaution, de renoncer à tout assouplissement des limitations préventives des émissions en vigueur et l'abrogation de toute disposition concernant les exceptions.

A une exception près, les adaptations purement rédactionnelles ne sont pas contestées.

L'audition était également l'occasion de présenter une multitude de demandes qui ne sont pas en rapport avec la modification de l'ORNI proposée. Ces demandes sont présentées séparément au chapitre 6.

4 Avis sur la définition de l'installation concernant les stations émettrices de téléphonie mobile

Le modèle « Périmètre moins », fondé sur un périmètre² agrandi de 50 %, qui a été mis en audition, est approuvé par une forte majorité des cantons et des villes. Seuls le canton du Jura et la ville de Zurich préféreraient le modèle « Périmètre plus ». Le canton de Genève considère que la définition de l'installation est complexe. Pour la commission fédérale de la communication (ComCom), il est important que les tâches d'exécution n'augmentent pas et que les cascades portant sur plus de deux groupes d'antennes restent une exception absolue. Le corps médical attache moins d'importance à la définition concrète de l'installation qu'au respect de la valeur limite de l'installation: selon lui, celle-ci doit en effet s'appliquer au rayonnement cumulé des installations pour téléphonie mobile et non pas uniquement à celui des installations individuelles. Les signataires des modèles standard ne se prononcent pas sur la définition de l'installation proposée.

Le modèle « Périmètre moins » est certes approuvé majoritairement dans son principe, mais les avis divergent sur la manière d'agrandir le périmètre par rapport à la pratique suivie jusqu'ici. Selon le rapport explicatif correspondant, le diamètre du périmètre doit être agrandi de 50 % afin que la protection actuelle à titre de précaution soit maintenue en moyenne. D'emblée 14 cantons et Cercl'air regrettent que cette intention n'ait pas été correctement intégrée dans le texte de l'ordonnance. Selon eux, les facteurs de fréquence au sens de l'annexe 1, ch. 62, al. 4, agrandissent en effet le périmètre nettement moins que 50 %, ce qui ne garantit pas le niveau actuel de protection. Ils estiment donc que les facteurs de fréquence doivent être corrigés vers le haut de manière appropriée. Outre cette remarque sur une incohérence entre le texte de l'ordonnance et le rapport explicatif, diverses propositions relatives à la grandeur du périmètre ont été présentées. Elles sont résumées dans le tableau suivant.

² Le périmètre est un outil (surfaces circulaires inscrites autour des antennes émettrices) avec lequel on peut déterminer si deux stations de base pour la téléphonie mobile voisines doivent être considérées comme une installation commune au sens de l'ORNI. C'est d'autant plus souvent le cas que le périmètre est plus grand.

	Agrandissement du périmètre par rapport à la pratique suivie jusqu'à présent
ecoswiss, Sunrise	aucun
Swisscom	Aussi faible que possible
Centre Patronal	25 %
ComCom	30 %
CFF	Moins de 50 %
Orange	Acceptable jusqu'à 50 %
Majorité des cantons	50 %
Union des villes suisses	80 %
Corps médical	Autre approche: les stations de base voisines doivent toujours être considérées comme une seule installation ³ .

5 Avis sur les autres adaptations

5.1 Définition de l'installation concernant les lignes à haute tension

La définition de l'installation proposée n'est pas contestée. Quelques organisations environnementales et les signataires du modèle standard 1 demandent, en complément, qu'une nouvelle ligne à haute tension parallèle à une ligne existante soit considérée avec celle-ci comme une *nouvelle* installation (au sens de l'ORNI).

5.2 Antennes de téléphonie mobile émettant à une puissance inférieure à 6 watts

La plupart des participants à l'audition ne se prononcent pas explicitement sur ce point. On peut admettre que l'approbation de principe de la définition des installations de téléphonie mobile vaut également pour le traitement spécial proposé pour les antennes microcellulaires.

Les opérateurs de téléphonie mobile sont d'accord sur le fond, mais proposent une précision mineure relative à la valeur seuil (« 6 watts y compris ») ainsi qu'un critère supplémentaire pour spécifier les cas de peu d'importance: les antennes microcellulaires situées à moins de 5 m d'une autre antenne émettrice, mais séparées de cette dernière par un mur présentant une atténuation d'au moins 5 dB, doivent également être évaluées séparément.

Le corps médical est d'avis que les antennes microcellulaires ne doivent pas profiter d'un traitement spécial.

5.3 Définitions de la « modification de l'installation »

Les compléments apportés à la liste des modifications significatives (modification au sens de l'ORNI) ne sont pas contestés en ce qui concerne les lignes à haute tension, les installations de radiodiffusion et les installations radar.

³ Pour atteindre cela dans le cadre du modèle « Périmètre moins » proposé, le périmètre devrait être agrandi de plusieurs centaines de pour cent.

En ce qui concerne les stations émettrices pour téléphonie mobile, des demandes ont été formulées tant pour une réduction que pour une extension de la liste:

- Plusieurs cantons romands demandent que l'implémentation de services de radiocommunication supplémentaires (p. ex. EDGE, UMTS) soit aussi qualifiée de modification au sens de l'ORNI, même si l'installation continue d'être exploitée dans le cadre des paramètres autorisés.
- Le canton du Tessin souhaite que tout remplacement d'une antenne émettrice par une antenne d'un autre type soit documenté au moyen d'une nouvelle fiche de données spécifique au site.
- Un opérateur de téléphonie mobile souhaite qu'on renonce à deux des critères proposés. La branche de la téléphonie mobile propose une description générale des modifications de peu d'importance qui ne sont pas à considérer comme modifications au sens de l'ORNI.

5.4 Mode d'exploitation déterminant pour les lignes électriques

Les entreprises électriques approuvent les précisions proposées.

Le corps médical et les signataires du modèle standard 1 estiment que ne doit pas être déterminante la combinaison des flux de puissance allant dans la direction la plus fréquemment utilisée, mais la combinaison la plus défavorable (en ce qui concerne le champ magnétique).

5.5 Optimisation des phases pour les lignes électriques

Les entreprises électriques demandent un assouplissement plus important de l'obligation d'optimiser que celui prévu par le projet de modification de l'ordonnance. Selon elles, l'optimisation des phases ne doit être obligatoire que si elle est économiquement supportable et clairement possible. Elles estiment en outre qu'il doit être explicitement demandé que l'optimisation soit effectuée à grande échelle.

L'optimisation des phases étant en relation avec l'octroi de dérogations ou l'assainissement d'anciennes installations, quelques organisations environnementales et le corps médical se prononcent également à cette occasion sur le fond de ces dispositions. Les signataires du modèle standard 1 demandent que l'accord écrit de tous les habitants concernés (riverains) fasse désormais partie des conditions d'octroi d'une dérogation. Selon le corps médical, les exceptions ne devraient plus du tout être autorisées et les anciennes installations devraient, après un délai transitoire de 10 ans, répondre aux mêmes exigences que les nouvelles installations.

5.6 Modification d'anciennes stations de transformation

Les entreprises électriques approuvent le complément proposé.

Le corps médical rejette les dérogations également pour les stations de transformation.

6 Autres demandes

A l'occasion de l'audition ouverte par le DETEC sur le projet de révision de l'ORNI, les participants se sont exprimés sur une multitude d'autres aspects liés à la protection contre le rayonnement non ionisant. Les plus importants d'entre eux sont résumés ci-après:

- Les organisations environnementales et le corps médical demandent un renforcement drastique de la valeur limite de l'installation pour différentes catégories d'installations. Les exigences sont fondées sur la recommandation de septembre 2007 du « Bioinitiative

Working Group » et les recommandations du land de Salzbourg, les « bonnes » valeurs limites de l'installation se situant, pour les installations de téléphonie mobile, entre 0,02 V/m (renforcement d'un facteur 200 à 300; modèle standard 2) et 0,4 à 0,6 V/m (renforcement d'un facteur 10; corps médical). Par ailleurs, un opérateur de téléphonie mobile souhaite que, pour le cas où, contrairement à ce qui a été annoncé, la valeur limite de l'installation doive être adaptée, la valeur limite de l'installation actuelle soit augmentée de 100 %.

Les organisations environnementales et le corps médical souhaitent que la valeur limite de l'installation se situe entre 0,1 et 0,2 μ T (renforcement d'un facteur 5 à 10) en ce qui concerne les lignes électriques et les autres installations électriques.

Le corps médical demande un renforcement de la valeur limite de l'installation d'un facteur 5 pour les chemins de fer et les trams.

- La branche de la téléphonie mobile et la ComCom déplorent que la marge de manœuvre en matière d'extension des réseaux de téléphonie mobile, résultant à la fois de valeurs limites de l'installation strictes, d'une définition de l'installation toujours plus étendue, d'une pratique d'exécution plus sévère et d'obstacles prévisibles liés à l'aménagement du territoire, soit de plus en plus faible. Elles estiment qu'une fois la présente (petite) révision adoptée, le concept de réglementation de l'ORNI concernant les installations de téléphonie mobile devrait être entièrement repensé à des fins de simplification.
- Le canton de Zoug demande que les facilités actuellement accordées aux anciennes lignes à haute tension soient abrogées. Celles-ci devraient également devoir respecter la valeur limite de l'installation. Le corps médical vote dans le même sens: toutes les installations de l'approvisionnement électrique doivent être traitées de la même façon, la distinction entre anciennes et nouvelles installations devant être abrogée après un délai transitoire de 10 ans.
- Le canton de Genève souhaiterait que la définition des « lieux à utilisation sensible » s'applique également aux lieux extérieurs où des personnes séjournent régulièrement durant une période prolongée.
- Le corps médical souhaiterait étendre la limitation préventive des émissions aux installations électriques domestiques, la valeur limite de l'installation proposée étant de 0,2 μ T; cela devrait impliquer des contrôles officiels et une obligation d'assainissement aux frais du propriétaire. Une fondation du secteur de la construction écobioécologique vote dans le même sens. Selon elle, les courants de compensation liés aux installations électriques ainsi que le champ électrique des lignes à haute tension devraient également être soumis à la limitation préventive des émissions.
- Le corps médical souhaite que des limitations des émissions plus sévères que celles de l'ORNI puissent être ordonnées au cas par cas, lorsqu'une attestation médicale officielle constate une relation entre un problème de santé et le RNI.
- Le corps médical demande en outre que les autorités prennent diverses mesures complémentaires:
 - monitoring du RNI dans les lieux où la valeur limite de l'installation est largement épuisée ou dépassée;
 - enquêtes sanitaires auprès de riverains de lieux où la valeur limite de l'installation est dépassée;
 - enregistrement des problèmes de santé mis en relation par les personnes concernées avec les installations émettrices de RNI;
 - institutionnalisation d'une structure de conseil indépendante en matière de médecine environnementale;
 - poursuite de la recherche en matière de risques sanitaires liés au RNI;

- création d'un registre national du cancer;
- information de la population sur les risques liés au RNI et sur les possibilités de réduire personnellement l'exposition.
- L'USKA (Union des amateurs suisses d'ondes courtes) souhaiterait que les radioamateurs soient en grande partie libérés des obligations de notification et de collaboration. Elle estime que les tâches d'exécution des cantons seraient disproportionnées en matière d'installations des radioamateurs. L'USKA considère que le respect de l'ORNI en la matière devrait relever de la responsabilité personnelle des radioamateurs.
- Le modèle standard 1 demande que la légitimation en ce qui concerne les oppositions et les recours contre les lignes à haute tension en projet soit réglée explicitement dans l'ORNI. La légitimation devrait être accordée à toute personne exposée à un champ magnétique supérieur à 10 % de la valeur limite de l'installation lorsque la ligne électrique est exploitée dans des conditions défavorables.