



29.09.2023

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI, RS 814.710)

Paquet d'ordonnances environnementales de l'automne 2023

Table des matières

1	Introduction.....	3
2	Grandes lignes du projet.....	5
3	Relation avec le droit international.....	6
4	Commentaires des différentes modifications.....	7
5	Conséquences.....	10

1 Introduction

Le 22 avril 2020, le Conseil fédéral a décidé de la suite de la procédure en matière de téléphonie mobile et 5G¹ et de mettre en œuvre les mesures d'accompagnement proposées par le groupe de travail « Téléphonie mobile et rayonnement » dans son rapport du 18 novembre 2019². L'une de ces mesures concerne la simplification et l'harmonisation de l'exécution de l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI, RS 814.710) en ce qui concerne les stations de téléphonie mobile. Cette exécution relève de la compétence des cantons. Dans ce contexte, ledit rapport mentionne explicitement l'extension de la base de données relatives aux stations de téléphonie mobile (base de données des antennes) de l'Office fédéral de la communication (OFCOM). Ce système d'information doit, à la demande des cantons, être mieux adapté aux besoins des autorités d'exécution et leur permettre des contrôles simplifiés et automatisés des stations de téléphonie mobile.

À l'origine, l'OFCOM a créé cette base de données afin de collecter des informations sur l'exploitation actuelle des stations de téléphonie mobile (données d'exploitation) et de pouvoir garantir ainsi un fonctionnement sans faille des télécommunications. La base légale figure dans la législation sur les télécommunications³. À la demande des cantons, l'OFCOM leur a rendu ces données accessibles en soutien à l'exécution de l'ORNI, notamment dans le cadre du contrôle du respect des limitations des émissions. Ainsi, les données d'exploitation comprennent aussi des indications sur les paramètres de l'installation pertinents pour l'émission de rayonnement, par exemple sur la direction d'émission ou la puissance d'émission maximale des antennes en service. De la sorte, les services cantonaux de protection de l'environnement ont pu comparer ces données issues de l'exploitation réelle avec les directions d'émission et les puissances d'émission maximales autorisées, ce qui leur permet de contrôler le respect des limitations d'émissions ordonnées dans les autorisations et, par conséquent, le respect des valeurs limites de l'ORNI. Par la suite, les opérateurs de téléphonie mobile ont également introduit dans la base de données des informations issues des procédures d'autorisation, comme la puissance d'émission maximale autorisée (données d'autorisation). Ces données proviennent de la fiche de données spécifiques au site qui, en vertu de l'art. 11 ORNI, doit être remise à l'autorité d'exécution dans le cadre d'une procédure d'autorisation ou de notification. Cette fiche sert de base à l'autorité d'exécution pour évaluer et édicter des prescriptions en matière de limitations des émissions. Cette fiche contient des données techniques et d'exploitation de l'installation, dans la mesure où elles sont pertinentes pour la production de rayonnement, ainsi que des informations sur le rayonnement produit par l'installation dans les lieux où les valeurs limites d'immissions et les valeurs limites de l'installation de l'ORNI doivent être respectées. La centralisation des données d'autorisation et d'exploitation dans un système d'information géré par l'OFCOM en facilite la comparaison par les cantons. Et en prenant en compte des considérations économiques ainsi que des questions de praticabilité et de réduction de la charge administrative, la gestion d'un seul système d'information – au lieu d'un pour chaque autorité d'exécution – prend tout son sens.

La saisie de ces données par l'OFCOM aux fins d'exécution de l'ORNI et leur mise à disposition aux autorités d'exécution se fait actuellement sur la base de contrats de droit privé entre l'OFCOM et les opérateurs de téléphonie mobile ainsi qu'entre les cantons et ces derniers. S'agissant des stations de téléphonie mobile, l'obligation générale de renseigner en vertu de l'art. 46 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01), l'obligation de collaborer en vertu de l'art. 10 ORNI en matière de stations de téléphonie mobile et les dispositions relevant de la protection des données relatives aux informations environnementales visées à l'art. 10e LPE devront désormais être concrétisées. L'art. 11 ORNI prévoit déjà une obligation de notifier s'agissant de la fiche de données spécifiques au site. Le nouvel art. 11a introduit une obligation de notifier supplémentaire pour certaines données devant être communiquées

¹ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/electrosmog/communiqués.msg-id-78857.html>

² <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/electrosmog/communiqués.msg-id-77294.html>

³ Art. 13a et art. 58 de la loi sur les télécommunications (LTC, RS 784.10) et descriptif technique du réseau (cf. art. 18 de l'ordonnance sur l'utilisation du spectre des fréquences de radiocommunication [OUS, RS 784.102.1] conformément aux concessions de radiocommunication correspondantes).

à l'OFCOM. Cette base légale garantit l'utilisation de la base de données à des fins d'exécution de l'ORNI et simplifie également son développement. Concrètement, l'ORNI sera complétée par un article obligeant les détenteurs de stations de téléphonie mobile à communiquer à l'OFCOM des données issues des procédures d'autorisation et de l'exploitation actuelle, et autorisant l'OFCOM à saisir les données pour les mettre à disposition en vue de l'exécution de l'ORNI.

2 Grandes lignes du projet

Deux nouveaux articles sont créés (art. 11a et 11b) et un nouvel alinéa (al. 1^{bis}) est introduit à l'art. 19b, contenant, en complément de l'art. 11 ORNI, une obligation de notification pour les stations émettrices pour téléphonie mobile et raccordements téléphoniques sans fil. Le détenteur d'une telle installation doit communiquer à l'OFCOM, d'une part, les données d'autorisation, correspondant aux indications contenues dans la fiche de données spécifiques au site, dans la version approuvée par l'autorité d'exécution (art. 11, al. 2, ORNI), et la date à laquelle l'installation est mise en service sur la base de ces données et, d'autre part, les données d'exploitation actuelles. Si plusieurs exploitants se partagent un site, chacun d'eux fournit ses propres données d'exploitation. La réglementation de la notification des données d'exploitation dans l'ORNI, parallèle à l'obligation d'annoncer figurant déjà dans la législation sur les télécommunications ou fondée sur les concessions de radiocommunication, garantit que ces données peuvent également être utilisées pour l'exécution de l'ORNI.

En outre, le nouvel art. 11b attribue explicitement à l'OFCOM la tâche de saisir ces données dans un système d'information et d'accorder l'accès à ces données aux autorités responsables de l'exécution de l'ORNI, à celles chargées de la surveillance de l'exécution ainsi qu'aux personnes soumises à l'obligation de notifier (en particulier les exploitants de téléphonie mobile). L'al. 2 contient les autorisations nécessaires du point de vue de la protection des données pour le traitement des données notifiées. L'al. 3 règle quant à lui l'accès au système d'information.

Enfin, l'art. 19b, al. 1^{bis}, règle dorénavant la publication en ligne des données contenues dans la base de données à des fins d'information de la population intéressée. Aujourd'hui déjà, l'ordonnance sur la géoinformation (OGéo, RS 510.620) contient dans son annexe I une base pour la publication du « Cadastre des antennes des réseaux publics de téléphonie mobile ».

Ces modifications renforcent, aux fins de l'exécution de l'ORNI, l'assise juridique de la base de données des antennes de l'OFCOM et des processus qui y sont liés. Il permet ainsi de faciliter le contrôle du respect des limitations des émissions des antennes en service. En outre, la pratique existante est ainsi également fondée juridiquement sous l'angle de la protection des données. Dès lors, il est garanti que la base de données pourra être utilisée pour l'exécution de l'ORNI et adaptée plus facilement aux besoins des organes d'exécution.

3 Relation avec le droit international

Le projet de loi n'a aucun lien ni aucune contradiction avec le droit international.

4 Commentaires des différentes modifications

4.1 Art. 11a, al. 1

L'art. 11a, al. 1, décrit l'étendue des données devant être communiquées à l'OFCOM et dans quel délai. L'obligation de notifier concerne toutes les stations émettrices pour téléphonie mobile et raccordements téléphoniques sans fil.

Les let. a et b règlent la notification des données d'autorisation. L'art. 11, al. 1, de l'ORNI en vigueur prévoit déjà que le détenteur d'une installation remette à l'autorité compétente en matière d'autorisations une fiche de données spécifiques au site, nouvelle ou actualisée, lorsqu'une installation est :

- construite,
- réinstallée sur un autre site,
- remplacée sur son site ou modifiée au sens de l'annexe 1 (cf. art. 11, al. 1, ORNI),
- ainsi que dans les cas où la remise d'une fiche de données spécifiques au site mise à jour est exigée pour d'autres raisons (cf. notamment annexe 1, ch. 63, al. 4, ORNI).

Cette obligation de notifier est en général remplie dans le cadre d'une procédure d'autorisation ou de notification relevant du droit de la construction. Le droit cantonal définit comment cette procédure est conçue. Cette fiche sert de base à l'autorité d'exécution pour évaluer et édicter des prescriptions en matière de limitations des émissions. L'art. 11a, al. 1, ORNI prévoit dorénavant l'obligation pour les détenteurs ou exploitants d'installations de notifier certaines données à l'OFCOM. Cette obligation permet de contrôler les limitations des émissions applicables à l'issue de la procédure cantonale déterminante (c'est-à-dire lorsque l'installation est en service). Sont concernées les données figurant dans une fiche de données spécifiques au site dans la version autorisée par l'autorité d'exécution ou dans celle qui a été annoncée à cette dernière. L'obligation de notifier concerne les informations contenues dans la fiche de données spécifiques au site visées à l'art. 11, al. 2, ORNI. L'OFCOM détermine les données devant être notifiées et définit la forme sous laquelle celles-ci doivent être livrées. Avant de déterminer les données à notifier, il consulte les autorités de protection de l'environnement compétentes en matière de rayonnement non ionisant représentées notamment au sein de la société Cercl'Air.

Les notifications visées à l'art. 11a, al. 1, let. a et b, ORNI sont adressées à l'OFCOM, qui introduit ces données dans un système d'information et les met à la disposition des autorités d'exécution et de surveillance ainsi que des exploitants en même temps que les données d'exploitation (cf. let. c), à des fins de contrôle du respect des limitations des émissions (cf. art. 11b, al. 2, ORNI).

Les détenteurs d'installations transmettent les données à l'OFCOM au plus tard 14 jours après la fin de la procédure d'autorisation ou de notification, l'échéance maximale étant toutefois le moment où une nouvelle installation est mise en service ou celui où l'exploitation d'une installation existante est adaptée conformément à la fiche de données spécifiques au site actualisée (soit lorsque l'installation est mise en service sous 14 jours à compter de la clôture de la procédure). De même, la date de mise en service doit être communiquée au plus tard au moment de la mise en service. Une fiche de données spécifiques au site n'étant pas requise pour les installations pour lesquelles l'annexe 1 ORNI ne fixe pas de limitations préventives des émissions (cf. art. 11, al. 1, ORNI), l'obligation de notifier les données d'autorisation ne s'applique pas non plus à ces installations.

La let. c régit la notification des données d'exploitation : l'obligation de notifier comprend les données reflétant le mode d'exploitation actuel de la station émettrice. Il s'agit notamment des valeurs effectivement réglées pour les paramètres d'exploitation de l'installation figurant dans la fiche de données spécifiques au site. Ces données permettent entre autres de vérifier si l'installation est exploitée conformément à l'autorisation et, partant, si les limitations des émissions prescrites sont respectées. Les données d'exploitation constituent une partie des données qui sont déjà collectées sur la base des art. 13a et 58 de la loi sur les télécommunications

(LTC, RS 784.10) ainsi que du descriptif technique du réseau des concessions de téléphonie mobile (cf. art. 18 de l'ordonnance sur l'utilisation du spectre des fréquences de radiocommunication [OUS, RS 784.102.1] et l'annexe III, ch. 5.1, du modèle de concession de téléphonie mobile) afin de garantir un fonctionnement sans faille des télécommunications. La réglementation parallèle de l'obligation de notifier dans l'ORNI garantit que les données peuvent également être utilisées pour l'exécution de l'ORNI. Les notifications doivent être effectuées au moins tous les 14 jours après la mise en service de l'installation et se basent sur le mode d'exploitation réglé au moment de la notification.

4.2 Art. 11a, al. 2

Selon la définition de l'installation de l'annexe 1, ch. 62, al. 1 à 4, ORNI, une installation peut être composée d'antennes émettrices de plusieurs exploitants si les antennes sont fixées sur un mât ou sur un bâtiment ou émettent dans des conditions de proximité spatiale. L'art. 11a, al. 2, ORNI, mentionne que, dans une telle installation, ce sont les opérateurs participant à l'installation et non le détenteur de l'ensemble de l'installation qui sont responsables de la notification à l'OFCOM des données d'exploitation des antennes ou des groupes d'antennes qu'ils exploitent.

4.3 Art. 11b, al. 1

L'art. 11b, al. 1, constitue, dans le cadre de l'exécution de l'ORNI, la base légale du système d'information géré par l'OFCOM, dans lequel les données notifiées sont saisies.

4.4 Art. 11b, al. 2

L'art. 11b, al. 2, règle les droits de traitement des autorités et des personnes pouvant accéder aux données contenues dans le système d'information.

Sont autorisées à traiter les données toutes les autorités de la Confédération, des cantons et des communes responsables de l'exécution de l'ORNI, celles chargées de la surveillance de l'exécution ainsi que les personnes soumises à l'obligation de notifier, c'est-à-dire les détenteurs d'installations ainsi que les exploitants d'antennes individuelles ou de groupes d'antennes dans les cas visés à l'art. 11a, al. 2. Le traitement des données est autorisé à condition que cela soit nécessaire pour remplir les différentes tâches et obligations légales. Parmi les autorités d'exécution au niveau de la Confédération figurent notamment l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et l'Office fédéral des transports (concerne les stations émettrices GSM-Rail) ainsi que d'autres autorités compétentes en matière d'autorisation des installations de la Confédération. Au niveau cantonal, l'exécution de l'ORNI est notamment confiée aux services cantonaux et communaux chargés de la protection contre les rayonnements non ionisants.

Exemples pour le traitement des données contenues dans le système d'information dans le cadre des tâches et obligations légales : les autorités cantonales chargées de l'exécution de l'ORNI ont accès aux données relatives à leur territoire cantonal (y compris un périmètre frontalier) et utilisent ces données pour contrôler si une installation est exploitée conformément à l'autorisation et donc si les valeurs limites sont respectées. En outre, elles peuvent communiquer à la population des informations sur l'autorisation et l'exploitation de certaines installations et les publier dans le cadre de l'information de la population. Par ailleurs, l'OFEV utilise en partie les données du système d'information pour le monitoring de l'exposition établi conformément à l'art. 19b, al. 1, ORNI. Les personnes soumises à l'obligation de notifier ont accès aux données de leurs propres stations émettrices ou antennes et peuvent les traiter dans la mesure où cela est nécessaire à l'accomplissement de leurs obligations de notifier.

4.5 Art. 11b, al. 3

L'art. 11b, al. 3, précise que les ayants droit reçoivent un accès en ligne aux données saisies dans le système d'information.

4.6 Art. 19b, al. 1^{bis}

L'art. 19b, al. 1^{bis}, autorise l'OFCOM à mettre à la disposition du public des données issues du système d'information sur les stations émettrices de téléphonie mobile et lui donne le mandat de le faire. Les informations relatives à l'autorisation et à l'exploitation desdites stations et pertinentes en matière d'exposition de la population aux rayonnements sont liées à l'accomplissement de tâches publiques, si bien que leur publication présente un intérêt public considérable. L'OFCOM limite la publication dans la mesure où des intérêts publics ou privés prépondérants au maintien du secret sont en jeu. Le secret de fabrication et d'affaires est dans tous les cas protégé. La publication des données se fait en principe sur le géoportail de la Confédération géré par l'Office fédéral de topographie (cf. également annexe I OGéo).

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

L'adaptation de l'ORNI offre à l'OFCOM une base légale pour collecter auprès des opérateurs, dans le cadre de l'exécution de l'ORNI, aussi bien des données relatives à l'exploitation des stations de téléphonie mobile que des données selon la fiche de données spécifiques au site de l'ORNI (appelées données d'autorisation). Dès lors, il est garanti que la base de données pourra être utilisée pour l'exécution de l'ORNI et que le système d'information pourra être adapté plus facilement aux besoins des organes d'exécution. L'OFCOM dispose actuellement des ressources humaines et techniques nécessaires (p. ex. dans le domaine informatique) et n'a pas besoin de ressources supplémentaires.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes

En fin de compte, le projet a pour effet de soutenir les autorités d'exécution dans leur travail et de leur permettre d'assumer leurs tâches plus efficacement.

5.3 Conséquences pour l'économie, l'environnement et la société

Les exploitants de téléphonie mobile fournissent déjà aujourd'hui les données correspondantes à l'OFCOM. Le projet n'entraînera donc aucune charge supplémentaire pour eux.

Le respect des dispositions de l'ORNI concernant les stations de téléphonie mobile peut être contrôlé plus facilement.

La population est parfois intéressée à être mieux informée sur la construction et l'exploitation de stations de téléphonie mobile dans son environnement. La disposition nouvellement créée permet de collecter et de publier des informations correspondantes.