
AVIS

Avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie

| | |
|--|--------------------------|
| Demandeur | Ministre Alain Maron |
| Demande reçue le | 14 octobre 2021 |
| Demande traitée par | Commission Environnement |
| Avis adopté par l'Assemblée plénière du | 18 novembre 2021 |

Préambule

Cet avant-projet d'ordonnance a pour principaux objets :

1. La modification de la norme d'émission de radiations non ionisantes dans les zones accessibles au public. Concrètement, la norme actuelle (NDR : 0,096 W/m², soit 6 V/m à 900MHz) serait fixée à 0,2243W/m² (soit 9,19 V/m à 900MHz) dans les zones accessibles au public à l'intérieur et à 0,5635 W/m² (soit 14,57 V/m à 900MHz) dans les zones accessibles au public à l'extérieur ;
2. L'inclusion des ondes émises par le broadcast (TV et radios) dans le calcul des émissions.

Par ailleurs, l'avant-projet d'ordonnance prévoit certaines mesures de sensibilisation/information/rapportage dont l'objectif est d'accroître les connaissances en matière d'émissions d'ondes électromagnétiques et de production de déchets numériques.

Ces modifications législatives font suite aux recommandations de la Commission délibérative citoyenne. Elles doivent permettre de garantir une offre de téléphonie mobile de qualité et le déploiement de la nouvelle technologie 5G. Ceci tout en maintenant un niveau de protection de l'environnement et de la santé élevé (ces normes restent plus strictes que dans la plupart des États-membres de l'Union européenne).

Avis

1. Considérations générales

1.1 Révision de la norme d'émission

Avant tout, **Brupartners** rappelle avoir souligné l'importance de disposer d'un cadre législatif pouvant s'adapter aux changements dans le secteur des télécommunications dans la mesure où ce dernier connaît des évolutions techniques extrêmement rapides. Il avait notamment émis les considérations suivantes dans son avis [A-2013-031-CES](#) :

- **[Brupartners]** partage la volonté de protection de la santé de la population et des travailleurs. Dès lors, il estime nécessaire la définition d'une norme maximale d'émissions de radiations non ionisantes afin de limiter la surexposition aux champs électromagnétiques présents dans notre environnement ;
- **[Brupartners]** [...] souligne que l'existence d'infrastructures de télécommunication de bonne qualité est un élément important pour les milieux économiques et peut constituer un facteur d'attractivité. Dès lors, les effets de la définition d'une norme stricte sur d'autres aspects que celui de la protection de la Santé publique ne sont pas à négliger ;
- [...] un retard en termes d'infrastructures de télécommunication risque d'impliquer une perte d'attractivité de la Région de Bruxelles-Capitale (insatisfaction des milieux économiques, des institutions ou des organisations internationales, infrastructures insuffisantes pour certains congrès, etc.). **[Brupartners]** insiste dès lors auprès du Gouvernement pour qu'il accorde une attention particulière à la qualité du réseau de télécommunication mobile bruxellois.

Néanmoins, les partenaires sociaux bruxellois souhaitent exprimer leurs avis divergents concernant la révision de la norme actuellement envisagée.

Les organisations représentatives des employeurs et les organisations représentatives des classes moyennes saluent cette révision du cadre normatif applicable aux antennes émettrices visant à permettre le développement de la technologie 5G et à garantir un développement économique optimal de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les organisations représentatives des employeurs et les organisations représentatives des classes moyennes estiment cependant que cette révision de la norme ne permettra que d'amorcer le déploiement de la 5G mais ne sera pas suffisante pour pouvoir disposer pleinement des applications liées à la 5G. Elles considèrent dès lors qu'il faudrait déterminer une norme conforme à la norme internationale de l'OMS et de l'International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (par ailleurs, recommandée par l'UE et suivie par la grande majorité des États-membres). À cet égard, elles prennent acte que l'une des conclusions de l'étude de l'IBPT (page 20) stipule que : « *L'IBPT déconseille fortement une limite cumulative qui serait inférieure à 14,5 V/m pour une fréquence de 900 MHz. Une limite conservatrice de 14,5 V/m devrait seulement permettre un début de déploiement minimal de la 5G à Bruxelles [...]. C'est pourquoi l'IBPT propose d'adopter la norme au-dessus de 14,5 V/m et jusqu'à 41,5 V/m. Plus on se rapproche de la norme européenne, plus cela garantira la capacité et la qualité des réseaux mobiles [...]* ».

Par ailleurs, **les organisations représentatives des employeurs et les organisations représentatives des classes moyennes** estiment que les mesures complémentaires que le Gouvernement bruxellois veut imposer via l'ordonnance (par exemple, en ce qui concerne les déchets numériques et les campagnes de sensibilisation, le rapport de la consommation d'énergie et le développement d'un plan durable et numérique) devraient plutôt être initiées sur base volontaire en les incluant dans la charte de bonne conduite que le Gouvernement peut conclure avec les opérateurs (conformément à l'article 3, point j de l'avant-projet d'ordonnance). Il sera revenu plus en détail sur ces points sous le titre « 1.3. Information, sensibilisation et rapportage ».

Les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du non-marchand prennent acte de la décision du choix du Gouvernement d'une augmentation de la norme d'émission afin de permettre le déploiement de la technologie 5G. Si elles estiment opportun d'évaluer périodiquement le cadre normatif relatif aux ondes électromagnétiques afin de veiller à ce que les mesures prises en cette matière contribuent à l'attractivité de la Région de Bruxelles-Capitale (notamment en ce qui concerne la qualité de son réseau de télécommunication mobile), ces organisations insistent cependant pour que cette évaluation se fasse au regard des risques pour l'environnement et pour la santé des habitants bruxellois et des travailleurs dans la Région que l'ordonnance entend justement protéger.

Les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du non-marchand insistent également pour que toute augmentation de la norme d'émission d'ondes électromagnétiques réponde à une réelle saturation des réseaux de données mobiles. À cet égard, elles s'interrogent quant à la possibilité opérationnelle de déployer progressivement la technologie 5G afin de cibler en priorité des territoires qui en ont le plus besoin. En outre, un déploiement progressif permettrait également de s'assurer du respect des engagements contenus dans le protocole d'accord avec les opérateurs.

Bien que dépassant le cadre des compétences régionales, **les organisations représentatives des travailleurs** invitent à porter auprès du niveau de pouvoir compétent les propositions suivantes devant participer à réduire le risque de saturation et déployer un réseau 5G pérenne :

- Questionner l'opportunité des offres d'abonnement mobile « data illimitée » et envisager leur taxation eu égard à leur impact sur la consommation de données mobiles ;
- Initier des discussions avec les fournisseurs de services pour réduire les volumes de données mobiles à « transporter » (par exemple en diminuant la qualité « par défaut » des contenus vidéo).

Par ailleurs, **les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du non-marchand** estiment qu'il importe de veiller à ce que l'augmentation de la norme d'émission, et son corollaire, le développement de la Smart City, génèrent à tout le moins des retombées positives pour la Région de Bruxelles-Capitale, apportent des solutions concrètes aux défis urbains bruxellois (mobilité, santé, etc.) et aux défis sociaux et environnementaux.

À cet égard, **les organisations représentatives des travailleurs** seront particulièrement attentives à la mise en œuvre de l'ensemble des engagements contenus dans le protocole d'accord avec les opérateurs notamment ceux relatifs à l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale (créations d'emplois, coopération avec Actiris/VDAB, etc.). Elles estiment également que le secteur des opérateurs et les équipementiers (NDLR : c'est-à-dire les entreprises produisant le matériel nécessaire au déploiement du réseau) doivent être poussés à investir dans la formation des jeunes et des travailleurs bruxellois. Elles estiment également que ces publics doivent prioritairement pourvoir les emplois qui découleront du déploiement de la 5G.

Enfin, **les organisations représentatives des travailleurs** demandent d'accorder une attention particulière aux potentiels effets d'évolutions technologiques telles que la 5G sur l'emploi, singulièrement sur les risques de pertes d'emplois induits par l'automatisation de certaines tâches. Elles insistent pour qu'un accompagnement des travailleurs licenciés dans ce contexte soit prévu et offre des possibilités de reconversion.

1.2 Contrôle du respect de la norme

Brupartners prend acte que l'un des éléments avancés pour justifier une augmentation de la norme d'émission d'ondes électromagnétiques est le fait que le dispositif bruxellois de contrôle du respect des dispositions légales est efficace et démontre que les émissions actuelles sont dans quasiment tous les cas inférieures à la norme. Il salue cette situation et insiste pour qu'il soit veillé au maintien de l'efficacité du dispositif de contrôle.

Plus globalement, **Brupartners** estime que les fréquences et les ondes constituent un bien commun. À ce titre, il considère que les règles encadrant leur utilisation doivent résulter d'une consultation de toutes les parties prenantes (y compris les citoyens) et salue le processus de démocratie participative ayant conduit aux propositions de modifications du présent avant-projet d'ordonnance.

1.3 Information, sensibilisation et rapportage

Brupartners soutient les autorités dans leur volonté de mettre en œuvre des politiques de sensibilisation/information/rapportage ambitieuses en matière d'émissions d'ondes électromagnétiques et de production de déchets numériques. Il estime notamment essentiel de sensibiliser sur :

- Les impacts induits par la consommation des données afin d'inciter à davantage de sobriété à cet égard ;

- Le lien existant entre la norme d'émission autorisée et le nombre d'antennes nécessaires à la couverture du réseau (les efforts consentis à cet égard pourraient en outre réduire les résistances rencontrées dans le cadre de demande de permis pour l'installation d'antennes) ;
- Les niveaux des émissions électromagnétiques des téléphones.

À titre d'exemple, **Brupartners** suggère de promouvoir une « journée de la libération numérique » lors de laquelle l'accent pourrait par exemple être mis sur la sensibilisation à l'usage raisonnable du stockage en ligne et sur les effets de la libération de l'espace (dans les emails, les serveurs d'entreprises ou le cloud). Il informe que diverses initiatives en ce sens sont organisées dans le monde dans le cadre du « Cyber World CleanUp Day »¹.

En outre, estimant qu'il s'agit d'outils informatifs/pédagogiques pertinents et efficaces, **Brupartners** suggère également de donner davantage de visibilité aux initiatives régionales suivantes :

- La « carte des antennes émettrices » et plus particulièrement à la « simulation 3D du champ électromagnétique » permettrait une communication rassurante sur cette thématique ;
- La possibilité de faire mesurer gratuitement le niveau d'émission auquel on est exposé².

Si **Brupartners** partage les objectifs régionaux ambitionnant une réduction des consommations d'énergie ou de production de déchets dans ce secteur, les partenaires sociaux bruxellois souhaitent néanmoins exprimer certains avis divergents concernant la méthodologie concrétisant ces nouvelles obligations en matière de sensibilisation/information/rapportage.

Les organisations représentatives des employeurs et les organisations représentatives des classes moyennes rappellent considérer que les mesures complémentaires à la révision de la norme d'émission devraient plutôt être initiées sur base volontaire en les incluant dans la charte de bonne conduite plutôt que de les imposer légalement via leur inscription dans une ordonnance.

En outre, **les organisations représentatives des employeurs et les organisations représentatives des classes moyennes** estiment disproportionnée l'imposition de sanctions pénales en cas de manquement aux mesures de sensibilisation/information/rapportage.

Les organisations représentatives des travailleurs soutiennent l'inscription d'obligations légales en matière de sensibilisation/information/rapportage. Plus singulièrement, ces organisations estiment que les campagnes suivantes ne peuvent pas être organisées/contrôlées par les acteurs vendant des données mobiles et/ou des équipements électriques et électroniques dans la mesure où leur efficacité contreviendrait à leurs intérêts commerciaux:

- Sensibilisation aux coûts environnementaux cachés du numérique et d'encouragement à la sobriété numérique en modérant la consommation ;
- Prévention de l'apparition de déchets d'équipements électriques et électroniques.

Dès lors, **les organisations représentatives des travailleurs** demandent que l'organisation des campagnes de sensibilisation pouvant représenter un conflit d'intérêts pour les opérateurs soient encadrées et externalisées afin de s'assurer de leur productivité/efficacité.

¹ <https://cyberworldcleanupday.fr/>

² <https://environnement.brussels/thematiques/ondes-et-antennes/quelles-sont-les-normes/se-plaindre-dune-exposition-un-champ>

Concernant l'obligation de rapportage des déchets numériques

Les organisations représentatives des employeurs et les organisations représentatives des classes moyennes soulignent que :

- La problématique des déchets d'équipements électriques et électroniques est déjà traitée dans d'autres textes légaux, notamment dans le BRUDALEX ;
- Le terme d'appareils connectés est très large alors que les opérateurs sont en premier lieu des fournisseurs de services mobiles qui vendent également des smartphones et des accessoires connexes ;
- Les opérateurs fournissent déjà des numéros à Recupel concernant les smartphones collectés et les déchets numériques. La duplication doit être évitée et le Gouvernement bruxellois devrait donc se baser sur ces chiffres ;
- La collecte, la réutilisation et la remise à neuf des smartphones sont également un sujet sensible du point de vue de la concurrence.

En conclusion, **les organisations représentatives des employeurs et les organisations représentatives des classes moyennes** demandent que le cadre minimum du rapport soit déterminé en concertation avec le secteur.

Les organisations représentatives des travailleurs saluent la détermination de mesures visant à accroître et affiner les connaissances statistiques relatives aux appareils mobiles (actuellement indifférenciés dans la catégorie « équipements électriques et électroniques »). Ces organisations estiment que cela serait de nature à contribuer tant à une meilleure gestion qu'à une réduction des déchets numériques. Pour accroître encore ces connaissances, ces organisations suggèrent d'également inscrire les détaillants dans ce processus.

Concernant le rapport de la consommation d'énergie et le plan numérique durable

Brupartners constate que l'avant-projet d'ordonnance prévoit d'imposer aux opérateurs de fournir un rapport relatif à l'efficacité énergétique par technologie et à la consommation énergétique des antennes et de leur réseau. En outre, il est prévu que soit élaboré un plan durable et numérique ayant pour objectif de réduire la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre.

Concernant le rapport relatif à l'efficacité énergétique, **les organisations représentatives des employeurs et les organisations représentatives des classes moyennes** insistent pour que soit prévue une consultation avec les acteurs concernés afin de déterminer de concert les données pouvant être communiquées.

Concernant l'élaboration du plan durable et numérique, **les organisations représentatives des employeurs et les organisations représentatives des classes moyennes** questionnent la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale pour imposer de telles mesures. Elles soulignent que le Gouvernement fédéral envisage d'introduire des mesures politiques pour gérer la consommation d'énergie des réseaux de télécommunication. Il y a donc lieu de clarifier le niveau de Gouvernement responsable pour chaque aspect de cette problématique. Dans le cas où la compétence régionale à cet égard serait confirmée, ces organisations insistent pour que les objectifs de réduction de consommation d'énergie des réseaux de télécommunication soient cohérents avec ceux exigés par les autres Régions ou niveaux de pouvoir. Ceci eu égard au fait que les réseaux de télécommunication mobile sont déployés à l'échelle nationale.

Les organisations représentatives des travailleurs soutiennent le dispositif du plan durable et numérique devant conduire à une meilleure connaissance et à une réduction des consommations d'énergie dans le secteur des télécoms. Ces organisations suggèrent d'initier les discussions nécessaires pour envisager d'étendre ce dispositif à d'autres acteurs (notamment aux fournisseurs de services). Elles estiment en effet cohérent d'élargir le champ de ce dispositif et la diffusion de bonnes pratiques dans ce domaine eu égard au fait que les entreprises intègrent de plus en plus de solutions numériques.

Bien que dépassant le cadre des compétences régionales, **les organisations représentatives des travailleurs** invitent à porter auprès du niveau de pouvoir compétent les propositions suivantes devant participer à réduire l'effet rebond (que celui-ci concerne la consommation d'énergie ou la production de déchets numériques) :

- Informer de l'impact « CO₂ » des données mobiles consommées via les factures ;
- Prévoir un dispositif permettant aux acteurs concernés de compenser leurs émissions de CO₂ ;
- Créer un indice de réparabilité des équipements électriques et électroniques permettant d'inciter les consommateurs à opter pour des équipements dont la durée de vie pourrait être rallongée.

1.4 Champ d'application – ondes « broadcast »

Brupartners salue la volonté d'accroître la protection de l'environnement et des Bruxellois contre les radiations non ionisantes en intégrant totalement les ondes dites « broadcast » (TV et radio) au champ d'application de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007.

Brupartners estime néanmoins nécessaire de veiller à informer les opérateurs quant aux émissions d'ondes « broadcast » (intensité des émissions, lieux d'implantation des antennes, etc.). En effet, cette modification du champ d'application ayant pour corollaire la prise en compte de ces ondes dans le calcul du niveau d'émission des radiations non ionisantes peut avoir un impact significatif sur la limite d'émission pour les opérateurs.

Brupartners prend acte que des actions en ce sens sont en cours. Il les soutient et encourage à les poursuivre.

1.5 Internet « filaire »

Brupartners prend acte qu'un plan devant soutenir l'utilisation de « l'internet filaire » est en cours d'élaboration. Il soutient cette ambition et estime que le recours aux technologies filaires doit être prioritaire eu égard à leur efficacité et à leur sécurité.

En outre, **Brupartners** souligne que le contexte urbain particulièrement dense de la Région de Bruxelles-Capitale est de nature à favoriser la possibilité de raccordement à des technologies filaires.

Enfin, eu égard à leur devoir d'exemplarité, **Brupartners** demande de veiller à l'accès et à l'utilisation de « l'internet filaire » par les acteurs publics. Il demande notamment d'assurer l'accès à la fibre dans les écoles.

2. Considérations particulières

2.1 Impact sur l'emploi des personnes porteuses de handicaps

Brupartners estime que l'impact des changements liés à la 5G sur les emplois dans les structures de travail adapté pour personnes porteuses de handicaps doit faire l'objet d'une attention et d'un soutien accru.

2.2 Inclusion numérique

Brupartners estime que le déploiement de la 5G doit aller de pair avec des mesures d'inclusion numérique afin d'éviter que la nouvelle technologie ne creuse davantage l'écart entre les personnes qui maîtrisent les technologies numériques et les autres. À ce titre, il insiste pour que, outre les formations ciblant spécifiquement les travailleurs des secteurs liés au déploiement de la 5G, des efforts soient consentis pour garantir la formation de l'ensemble des citoyens en matière numérique.

2.3 Hypersensibilité électromagnétique

En corollaire du déploiement de la technologie 5G induisant la révision des normes d'émission des ondes électromagnétiques, **Brupartners** demande de continuer à soutenir la recherche et les traitements en matière d'hypersensibilité électromagnétique.

2.4 Suggestions pour le financement

Conscientes qu'il s'agit de propositions dépassant le cadre des compétences régionales, **les organisations représentatives des travailleurs** suggèrent néanmoins de porter auprès du niveau de pouvoir compétent les suggestions suivantes de nature à contribuer au financement de missions des pouvoirs publics dans le cadre de la révolution numérique notamment dans les domaines évoqués dans le présent avis (inclusion numérique, accès à la fibre ou recherches relatives à l'hypersensibilité électromagnétique) :

- Prévoir un impôt spécifique aux entreprises du secteur des télécoms ;
- Prélever sur les abonnements une cotisation spéciale (ou une redevance) sur le volume de données utilisées via la 5G (éventuellement avec des taux progressifs).

*
* *
*