



Déploiement de la 5G : rapport de la phase 1 du groupe d'experts 5G de Wallonie

Avis du Conseil d'administration de l'UVCW du 27 avril 2021

I. Contexte

a) Rétroactes

Suite au lancement, au printemps dernier, d'une 5G light par l'opérateur Proximus, le Conseil d'administration de l'UVCW a adopté, le 5 mai 2020 un avis dans lequel il demande la constitution d'un groupe d'experts chargé d'évaluer les effets de la 5G et de produire des recommandations à traduire dans la réglementation. Cet avis préconise que si une augmentation des incidences environnementales devait être constatée par les experts, les amenant à mettre en évidence une série de précautions à prendre, un pouvoir de décision devrait être donné aux communes afin qu'elles puissent appliquer les recommandations de ces experts. Ce pouvoir de décision, s'il devait s'avérer nécessaire, implique que les antennes émettrices stationnaires (ou antennes GSM) passent de la classe 3 à la classe 2 et soient donc soumises à permis d'environnement. Ce faisant l'UVCW n'a pas pris position pour ou contre la 5G ni demandé un passage des antennes en classe 2 si une évaluation des circonstances locales ne le justifiait pas par les autorités locales.

Le 18 mai 2020, une proposition de décret est déposée par Monsieur Antoine, Mesdames Goffinet, Schyns, Messieurs Dispa, Matagne et Desquesnes afin que le décret du 3 avril 2009 (qui régit actuellement l'exploitation des antennes GSM) impose un permis d'environnement pour les antennes utilisées pour la 5G. C'est dans le cadre de l'examen de ce décret que l'UVCW sera auditionnée le 11 mai prochain.

Le 2 juillet 2020, le Gouvernement a procédé, conformément à la DPR, à la constitution d'un groupe d'expert 5G chargé d'une mission en deux temps :

- évaluer dans une première phase le déploiement des technologies en matière de transmission des données 5G sur le plan environnemental, de la santé, de l'efficacité économique, de la sécurité des données et de respect de la vie privée. Il s'agit du rapport qui est soumis ce jour à l'examen du Conseil d'administration ;
- procéder, dans une deuxième phase, à des évaluations régulières et examiner si les conditions du décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires doivent être adaptées à terme.

On remarque donc d'emblée que l'examen du caractère approprié du cadre décréteil que l'UVCW souhaite n'a pas été examiné dans le cadre du présent rapport et qu'il faudra attendre la deuxième phase avant d'avoir une position sur la nécessité d'adapter le décret du 3 avril 2009.

b) Le rapport des experts

Le groupe d'experts 5G a rendu son rapport sur la première phase de sa mission le 12 février 2021. Pour rédiger ce rapport plusieurs GT ont été constitués au sein du groupe : 1 GT Santé et environnement, 1 GT Énergie et climat, 1 GT Développement socio-économique régional (DSER) et un GT Juridique, Ethique et technologie. Le rapport aboutit à la formulation de 30 recommandations à l'égard du Gouvernement wallon. Il est important de préciser que le rapport n'a pas fait l'unanimité sur tous ses aspects et que des notes minoritaires et des notes de réserves ont été adoptées.

Environnement-santé

En substance ce rapport ne conclut pas que la 5G conduira à une augmentation des risques pour la santé humaine dès lors qu'il mentionne qu'aucun effet sanitaire des radiofréquences n'a été scientifiquement établi, y compris dans les bandes de fréquences allouées à la 5G, tant que les niveaux d'exposition restent en dessous des limites préconisées par le Conseil de l'UE.

On doit néanmoins être attentif au fait que le rapport mentionne que les études portant sur les fréquences spécifiques à la 5G sont rares et qu'on se base donc sur les nombreuses connaissances dont on dispose sur les fréquences utilisées par les autres technologies (2G, 3G et 4G) pour estimer le risque lié au développement de la 5G au vu du fait que cette dernière utilisera, au moins dans un premier temps, des fréquences proches de celles utilisées par la 2,3 et 4G. Une des recommandations du rapport est d'ailleurs que *« le Gouvernement de Wallonie devrait collaborer avec les autres entités fédérées afin de contribuer à financer un programme de recherche scientifique visant à améliorer l'état des connaissances sur les effets biologiques et sanitaires des radiofréquences, notamment aux fréquences spécifiquement allouées à la 5G (3,4-3,8 GHz et autour de 26 GHz) et en particulier dans les bandes de fréquences des ondes millimétriques qui ont été moins étudiées »*.

On soulignera aussi que le volet santé-environnement du rapport fait l'objet de deux notes minoritaires. L'une pour préciser que la possibilité d'effets non-thermiques n'est à ce jour pas exclue en se fondant sur une étude qui a conclu à un risque majoré d'un certain type de cancer chez le rat mâle. L'autre pour énoncer que *« les effets des radiofréquences électromagnétiques sont problématiques, voire impossibles à déterminer sur le plan épidémiologique car il ne reste plus de groupe témoin non exposé »* et mettre en lumière le fait que ces effets vont dépendre de nombreux facteurs tels que la durée d'exposition, l'effet cocktail avec d'autres polluants ou la vulnérabilité de chaque individu, ce qui rend les études particulièrement complexes.

Il n'y a donc pas unanimité pour exclure tout effet sanitaire des ondes électromagnétiques.

Energie-climat

Sur le plan de la consommation énergétique le rapport des experts pointe le fait que pour une même quantité de données transmises, la 5G est moins énergivore que la 4G. Mais celui-ci de préciser qu'il faut relativiser cela avec l'effet rebond selon lequel la 5G pourrait avoir un effet sur le taux de croissance de la consommation de données qui pourrait contrebalancer l'efficacité énergétique voire même entraîner une augmentation de la consommation énergétique absolue.

Développement socio-économique

Pour ce qui concerne le volet socio-économique, le rapport conclut que la 5G est une technologie à fort potentiel de développement socio-économique si les opportunités sont saisies en reconnaissant notamment qu'il est extrêmement difficile d'évaluer l'apport du déploiement de la 5G en termes de création d'emploi. Toutefois le rapport précise que *« l'absence d'écosystème national ou régional lié à la 5G pourrait constituer un redoutable, voire un insurmontable handicap, pour l'entrepreneuriat et le développement économique de la Wallonie et donc pour l'emploi »*.

Sur base des conclusions de la partie socio-économique le rapport formule notamment les recommandations suivantes :

- *Le Gouvernement de Wallonie devrait veiller auprès du Fédéral à un déploiement des réseaux 5G. Celui-ci devrait garantir pour chaque portion des territoires de l'espace régional une connectivité de qualité, appropriée à son développement économique et social ainsi qu'à celui de l'ensemble de ses populations ;*
- *Le Gouvernement de Wallonie devrait identifier et utiliser l'ensemble des compétences (aménagement du territoire, santé, environnement, développement économique, etc.), qui lui sont attribuées par la Constitution et les lois spéciales de Réformes institutionnelles, afin d'assurer que le déploiement effectif de la 5G apporte à l'économie wallonne, à ses entreprises ainsi qu'à ses citoyennes et citoyens une réelle plus-value ;*
- *Si le Gouvernement de Wallonie veut s'assurer que la Région ne se fasse pas distancer technologiquement par d'autres pays et régions de Belgique et de l'Union européenne, et veut éviter le risque d'une part des délocalisations d'entreprises et d'autre part, d'une perte d'attractivité en matière d'investissements étrangers, il serait avisé d'organiser un déploiement de la 5G en différentes étapes afin d'en accélérer la première (voir 1.4 ci-après) et de mobiliser les composants de l'action publique en conséquence.*

Le groupe d'experts préconise donc un déploiement de la 5G en plusieurs étapes dont la première consisterait à identifier et à soutenir des premiers tests de la 5G dans des zones clés présentant un potentiel de développement de « proof of concept » (POC), par exemple les zones d'intérêt économique ou d'activité économique (ZAE) dans le but de mettre au point des applications exploitant la 5G.

Toujours dans le cadre de cette première phase, il est également très souvent question dans le rapport, de l'utilité de la 5G dans le cadre du développement des territoires intelligents, notamment les smart cities. Ainsi, une des recommandations du rapport énonce que le Gouvernement de Wallonie devrait lancer dès que possible un appel à projets « Smart Region Digital Wallonia » incluant l'utilisation de la 5G afin de permettre aux villes, communes et collectivités wallonnes d'étudier et de développer, dans le respect des libertés de chacun, des applications smart city de la 5G.

Il est vrai que si on cite souvent les voitures autonomes, la téléchirurgie, la vidéo-surveillance dans les applications rendues possibles ou améliorées par la 5G, il reste que les potentialités de la 5G sont encore à développer. Avec toutefois ce tempérament que l'on retrouve dans la partie relative à l'énergie-climat pour laquelle une étude sociotechnique a été menée et qui conduit les auteurs de cette partie à « déconstruire l'économie de la promesse entourant la 5G ».

Biodiversité

Pour être complet, il convient de citer le rapport complémentaire commandé par la Ministre de l'Environnement relatif aux effets de la 5G sur la biodiversité. Ce rapport a été rédigé par un expert qui n'appartient pas au groupe d'experts 5G désigné par le Gouvernement.

II. Avis

De manière générale, on peut considérer, sans remettre en cause sa qualité, que le rapport ne permet pas d'adopter une position définitive à l'égard de la 5G au vu de son manque d'unanimité et des questions qu'il laisse en suspens. Il va de soi que la deuxième phase de la mission des experts revêt une importance particulière et que d'autres études devront être menées à terme.

Permis d'environnement

L'UVCW constate que le rapport ne conclut pas à une augmentation des risques pour la santé humaine liée à une utilisation de la 5G et n'identifie pas de précautions particulières à prendre quant à l'installation des antennes. Sur cette base, elle estime qu'il n'existe pas, pour l'instant, suffisamment d'éléments qui permettent de justifier un passage de la classe 3 à la classe 2 pour les antennes émettrices utilisées pour le déploiement de la 5G.

Il n'appartient pas à l'UVCW de s'immiscer dans le débat scientifique et de tirer des conclusions qui sont encore à élaborer par les experts dans la 2^{ème} phase quant à la nécessité de revoir la réglementation.

Néanmoins, on peut d'emblée se questionner sur le caractère approprié du seul régime de la déclaration pour encadrer une technologie aussi complexe et générant des situations aussi hétérogènes. Il sera peut-être nécessaire de prévoir des conditions différentes selon la fréquence utilisée, selon l'intensité de l'usage qui sera fait de l'antenne (le rapport prévoit en effet que l'intensité de l'exposition aux ondes électromagnétiques est fonction de l'intensité de l'usage), selon les caractéristiques du public-cible, selon l'effet cumulatif avec d'autres antennes (notamment 4G), selon la proximité d'une zone naturelle à préserver, etc. Cette différence d'impacts d'une situation à l'autre et la nécessité probable de différenciation des règles cadrent assez mal avec le seul régime de la déclaration qui ne permet pas de tenir compte aussi finement des circonstances de l'espèce que ce que le permis d'environnement permet, permis qui pourrait dès lors avoir son utilité dans certaines circonstances, En tout état de cause, il faudra s'assurer que les conditions intégrales applicables aux antennes émettrices stationnaires sont bien adaptées à la technologie 5G. .

Déploiement phasé

Au vu des incertitudes entourant encore la 5G, notre association salue l'idée de procéder à un phasage du déploiement de la 5G en commençant par une première phase expérimentale dans laquelle la 5G serait uniquement développée dans des zones présentant des caractéristiques adéquates pour en tester les opportunités comme par exemple les zones d'activités économiques.

Cette première phase permettrait d'une part de surveiller les niveaux d'exposition générés par les antennes relais sur ces parties de territoires mais également d'identifier des usages concrets de la technologie 5G, ce qui donnerait plus d'éléments qu'à l'heure actuelle pour juger de l'opportunité d'un déploiement à plus grande échelle.

Afin d'apprécier si la technologie 5G présente un potentiel intéressant pour le développement des territoires intelligents, il est également utile, comme le préconise d'ailleurs le rapport en de nombreux endroits, que des villes et communes et d'autres acteurs publics puissent étudier et développer, sur base volontaire, des applications smart city de la 5G dans le cadre de cette première phase. La recommandation des experts prévoyant un soutien du Gouvernement pour ce faire nous semble aller dans le bon sens.

Ce soutien ne devra néanmoins pas être que financier mais également technique dans la mesure où les potentielles applications 5G, notamment en matière de collecte et de partage de données soulèvent des questions juridiques complexes en lien avec le RGPD et requièrent également dans certains cas de structurer une participation du public afin de mieux identifier les besoins. L'appui

apporté dans le cadre du projet Smart Région (notamment la charte smart cities) doit donc être adapté aux questions que ne manqueront pas de soulever les applications 5G.

5G ou pas, nous estimons qu'en matière de partage de données, notamment entre la commune et les autres niveaux de pouvoirs, de nombreux obstacles préalables doivent être levés tels que la conclusion de protocoles d'échange de données entre les administrations concernées, l'adaptation des listes des finalités de traitement, l'interopérabilité des outils de traitement de ces données. A cet égard, la banque carrefour d'échange de données devrait pouvoir jouer un rôle d'intégrateur de services. Il faudra également veiller à une cohérence entre niveau de pouvoir quant à la manière d'appliquer les diverses réglementations applicables. Quand on voit les difficultés que peuvent avoir les communes pour accéder aux données cadastrales, aux données du Sigec ou aux données de la DIV par exemple dans le déploiement de la 5G sans avoir résolu ces questions apparaît prématuré et en réduira l'intérêt.

Une participation du public.

L'UVCW partage largement la nécessité mise en lumière par le rapport de fournir à la population une information complète et objective sur les enjeux du déploiement de la 5G tant sur les plans économiques, sociaux, sanitaires, environnementaux, que juridiques et éthiques. L'idée d'un portail unique d'informations relatif à la 5G est judicieuse mais ce portail devra néanmoins être accompagné d'une information physique mise à disposition du public notamment dans les différentes administrations du pays. Les villes et communes peuvent à cet égard être un vecteur de communication. Cette information devra être élaborée par un panel d'experts indépendants et ne pas impliquer une quelconque partie prenante. Au vu des incertitudes entourant la 5G chaque mot devra être pesé au plus juste des connaissances scientifiques.

Comme les experts, et comme le soulignait déjà notre avis de mai 2020, nous estimons que cette information est insuffisante et que les citoyens doivent être appelés à intervenir dans le débat public entourant la 5G. Il va de soi que le déploiement de la 5G doit se faire notamment en tenant compte des besoins réels des citoyens mais également de leurs craintes et qu'ils puissent les exprimer, en connaissance de cause, le plus tôt possible dans le processus. Au vu des enjeux de la 5G nous estimons que cette implication des citoyens doit se faire au niveau régional (le rapport des experts préconise que cela soit porté par le Parlement). Le débat transcende en tout cas largement l'intérêt local et nous estimons qu'il ne doit pas se tenir à l'occasion des enquêtes publiques qui seraient organisées dans le cadre d'éventuels permis d'environnement. Le débat doit être apaisé au niveau régional et s'il doit se prolonger au niveau local cela ne peut être que pour des questions d'enjeu local, et non sur l'opportunité du déploiement.

Le rapport des experts prévoit que la consultation se fera sans préjudice par rapport aux stratégies de déploiement. Quelle est la portée exacte de cette phrase ? Nous estimons que la consultation régionale doit pouvoir avoir un effet sur les stratégies de déploiement et qu'elle doit avoir lieu avant que le citoyen ne soit impacté.

Une connectivité de qualité pour l'ensemble du territoire

Nous souhaitons rappeler notre souhait de voir se finaliser la couverture totale en 4G du territoire wallon, qui a largement progressé grâce au protocole d'accord « TOP ». Surtout, il est également indispensable de poursuivre le déploiement du réseau fixe permettant le haut débit dans les zones qui n'en sont pas encore équipées. Des efforts plus conséquents demeurent à fournir en la matière et une suite doit être donnée à l'accord « TOP » portant cette fois sur l'amélioration du réseau fixe.

Par ailleurs, s'il est probable que la 5G sera développée dans un premier temps dans les zones les plus densément peuplées, il conviendra de veiller à ce que les éventuels progrès qu'elle rend possible puissent être proposés à l'ensemble du territoire wallon là où ils sont pertinents et qu'on évite de créer une Wallonie à deux vitesses en matière de services numérique. A cet égard les

exigences de couverture territoriales prévues à ce stade au niveau fédéral dans le cadre de la mise aux enchères des fréquences 5G sont rassurantes, sans se prononcer quant à la pertinence de la temporalité choisie.

Quant à l'implication de l'UVCW

L'UVCW est identifiée comme un acteur auprès des communes dans le cadre du déploiement de la 5G. Il va de soi que notre association, avec le soutien du Gouvernement, mettra toute son expertise à disposition de ses membres qui souhaitent expérimenter et utiliser la 5G en bonne entente avec la population et dans le respect du cadre légal.

ARA/cvd/4.05.21