



Le 11 décembre 2019

## **Contribution de PRIARTEM et Agir pour l'Environnement à la consultation publique sur l'attribution des fréquences pour la 5G**

PRIARTEM, Association nationale loi 1901 reconnue d'intérêt général (10 avril 2018), agréée usagers du système de Santé (arrêté du 31 octobre 2017) et protection de l'Environnement (16 décembre 2017), est la première ONG créée sur la problématique « ondes-santé-environnement ». PRIARTEM se bat, depuis 2000, pour la protection de la santé et de l'environnement face aux risques liés à l'exposition aux ondes électromagnétiques. Elle s'oppose depuis l'origine au déploiement de la 5G, qui risque de faire basculer la planète et la société dans un monde aux conséquences hors de contrôle.

L'association Agir pour l'Environnement est une association nationale agréée de protection de l'environnement. Le but de l'association est de faire pression sur les responsables politiques et décideurs économiques en menant des campagnes de mobilisation citoyenne réunissant un réseau d'associations et de citoyens le plus large possible.

Force est de constater que, dans de nombreux domaines, les technologies de la communication sans fil et du numérique ont déjà des impacts qui n'ont rien de virtuel : risques pour la santé physique et mentale, hyper-connexion dans le monde du travail et chez les jeunes, sols, paysage et écosystèmes impactés, facture énergétique grandissante, gaspillage de ressources, risques du Big Data sur les libertés, poids des lobbies sur la science et les politiques publiques...

La 5G, programme pharaonique de plusieurs milliards d'euros, qui vise à communiquer avec tout (internet des objets, mobilité des robots...), partout, tout le temps et sans limite – selon les termes du think tank « Idate Digiworld » – conduit inéluctablement à aggraver cet état de fait. Son déploiement se fait à marche forcée, dans la plus grande précipitation, sans qu'aucune évaluation sanitaire ni aucun débat démocratique sur les effets de cette technologie sur nos sociétés n'aient pu être menés.

La consultation publique proposée dans des délais extrêmement courts et sans en informer à l'amont des associations aussi représentatives que PRIARTEM et Agir pour l'Environnement en sont la parfaite démonstration.

À l'heure où l'humanité est confrontée à des défis majeurs à relever – dérèglement climatique, sixième crise d'extinction de la biodiversité, épidémie mondiale de maladies chroniques, tensions sur les ressources en eau, en métaux rares, en énergie – développer un programme qui modifiera durablement l'environnement électromagnétique de la planète, les interactions homme-machine et le fonctionnement global de notre société, ne peut être imaginé sans une réflexion et un débat citoyen approfondis.

C'est pourquoi PRIARTEM et Agir pour l'Environnement demandent à tout le moins un moratoire du déploiement de la 5G et la mise en place d'un débat public sous l'égide de la Commission Nationale du Débat Public, autorité indépendante dont la loi impose la saisine préalablement au développement de projets d'infrastructures ou de programme d'ampleur.

## **1. Le déploiement de la 5G aurait dû faire l'objet d'une évaluation environnementale**

Le déploiement de la 5G en France suit un processus en plusieurs étapes, encadré par plusieurs documents<sup>1</sup> :

- Une feuille de route lancée le 16 juillet 2016 par le gouvernement et l'ARCEP<sup>2</sup> ;
- Une décision n°2019-1386 de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse en date du 21 novembre 2019 proposant au ministre chargé des communications électroniques les modalités et les conditions d'attribution d'autorisations d'utilisation de fréquences dans la bande 3,4-3,8GHz en France métropolitaine pour établir et exploiter un réseau radioélectrique mobile ouvert au public<sup>3</sup> ;
- Un arrêté relatif, aux modalités et aux conditions d'attribution d'autorisations d'utilisation de fréquences dans la bande 3,5 GHz en France métropolitaine pour établir et exploiter un système mobile terrestre (en projet)<sup>4</sup> ;
- Un décret relatif aux redevances d'utilisation des fréquences radioélectriques dues par les titulaires d'autorisations d'utilisation de fréquences délivrées par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (en projet)<sup>5</sup>.

L'ensemble de ces éléments constitue un plan ou programme, au sens des dispositions de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001<sup>6</sup>, et de l'article L.122-4 du Code de l'environnement pris pour sa transposition et doit, à ce titre, faire l'objet d'une évaluation environnementale.

### **Le déploiement de la 5G, un plan ou programme**

Cette directive pose un cadre juridique pour l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. La logique de ce texte est la suivante : dans la mesure où un document ou un acte pose un cadre ou conditionne l'accomplissement de projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, une évaluation environnementale doit être réalisée en amont afin de pouvoir apprécier l'impact environnemental dans sa globalité et non de manière fragmentée.

Aux termes de son article 2, il faut entendre par « plans et programmes » :

*« les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications :*

*- élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, - et exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ; »*

<sup>1</sup><https://www.entreprises.gouv.fr/numerique/attribution-des-frequences-5g-consultation-publique>

<sup>2</sup>[https://www.economie.gouv.fr/files/files/Actus2018/Feuille\\_de\\_route\\_5G-DEF.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/Actus2018/Feuille_de_route_5G-DEF.pdf)

<sup>3</sup>[https://lafibre.info/images/5g/201911\\_arcep\\_modalites\\_attribution\\_auf\\_bande\\_34-38ghz.pdf](https://lafibre.info/images/5g/201911_arcep_modalites_attribution_auf_bande_34-38ghz.pdf)

<sup>4</sup>[https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions\\_services/numerique/consultations-publiques/projet-arrete-procedure-prix-5G.pdf](https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/numerique/consultations-publiques/projet-arrete-procedure-prix-5G.pdf)

<sup>5</sup>[https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions\\_services/numerique/consultations-publiques/projet-decret-redevance-bande-5G.pdf](https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/numerique/consultations-publiques/projet-decret-redevance-bande-5G.pdf)

<sup>6</sup><http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0042>

L'article L.122-4 du Code de l'environnement, pris en transposition, en donne une définition semblable :

*« 1° " Plans et programmes " : les plans, schémas, programmes et autres documents de planification élaborés ou adoptés par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant, ainsi que leur modification, dès lors qu'ils sont prévus par des dispositions législatives ou réglementaires, y compris ceux cofinancés par l'Union européenne ; »*

En ce qui concerne la définition du terme même de « plan » et « programme », un rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européens sur la transposition de ladite directive fournit une clé d'interprétation éclairante, tirée de la jurisprudence de la CJUE<sup>7</sup> :

*« En cas de doute, la distinction entre les plans et programmes et les autres mesures doit être établie sur la base de l'objectif spécifique énoncé à l'article 1er de la directive ESE, à savoir que les plans et programmes qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale »<sup>8</sup>.*

Ainsi, c'est bien une approche extensive de la notion de « plan » et « programme » qui doit être retenue afin de ne pas permettre à un document d'échapper à l'objectif de la directive.

En l'espèce, le déploiement de la 5G remplit les conditions posées à l'article 2 de la directive.

Il est bien élaboré par une autorité au niveau national.

Il est bien exigé par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives, et notamment :

- au niveau national, par les articles L.32-1 et L.42-2 du Code des postes et des communications électroniques, qui définit les contours de la police spéciale des activités de communications électroniques ;
- au niveau communautaire, par la décision 2008/411/CE de la Commission européenne du 21 mai 2008 modifiée sur l'harmonisation de la bande de fréquences 3400-3800MHz pour les systèmes de terre permettant de fournir des services de communications électroniques dans la Communauté, le Code des communications électroniques européen, tel qu'établi par la directive 2018/1972 du 11 décembre 2018, et la Décision d'exécution 2019/785 de la Commission du 14 mai 2019 relative à l'harmonisation du spectre radioélectrique pour les équipements utilisant la technologie à bande ultralarge dans l'Union et abrogeant la décision 2007/131/CE.
- La nécessité d'une évaluation environnementale

L'article 3 de la directive en précise quant à lui, le champ d'application :

*« 1. Une évaluation environnementale est effectuée, conformément aux articles 4 à 9, pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.*

*2. Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes :*

*a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de*

<sup>7</sup>Voir notamment : C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103, p.40 et C-567/10, p.30.

<sup>8</sup><https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/FR/COM-2017-234-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>

l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir ; ou b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE.

3. Les plans et programmes visés au paragraphe 2 qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des plans et programmes visés au paragraphe 2 ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

**4. Pour les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.**

5. Les États membres déterminent si les plans ou programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches. À cette fin, **les États membres tiennent compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés à l'annexe II, afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par la présente directive.** »

L'article L.122-4 du Code de l'environnement, pris en transposition, dispose ainsi :

« (...) III. - Font l'objet d'une évaluation environnementale systématique ou après examen au cas par cas par l'autorité environnementale :

(...)

2° Les plans et programmes, autres que ceux mentionnés au II, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée si ces plans sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ; (...) »

Le guide élaboré par la Commission Européenne « Mise en œuvre de la directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement »<sup>9</sup> fournit un éclairage édifiant sur les plans et programmes visés par la directive :

« 3.23. Le sens de « définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre (des projets) pourra être autorisée à l'avenir. » est essentiel pour l'interprétation de la directive, bien qu'aucune définition ne figure dans le texte. Normalement, ces termes signifieraient que le plan ou programme contient des critères ou des conditions qui orientent la façon dont les autorités compétentes décideront d'une demande d'autorisation de mise en œuvre. **Ces critères pourraient imposer des limites au type d'activité ou de développement qui peut être autorisé dans une zone donnée ; ou contenir des conditions à remplir par le demandeur pour que l'autorisation soit accordée ; ou encore être conçus de manière à protéger certaines caractéristiques de la zone concernée (telles que la combinaison d'affectations des sols qui en favorise la vitalité économique).**

3.24. L'annexe II utilise l'expression « définit un cadre pour d'autres projets ou activités » et illustre la manière dont ce cadre peut être défini (localisation, nature, taille ou conditions de fonctionnement des projets et allocation de ressources). Ces exemples sont indicatifs et ne sont pas exhaustifs.

(...)

3.27. **La phrase en cause pourrait inclure les plans et programmes qui, en étant adoptés, autorisent eux-mêmes des projets pour autant qu'ils respectent les conditions stipulées dans le plan ou le programme ;** de telles dispositions existent dans

<sup>9</sup>[http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923\\_sea\\_guidance\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_fr.pdf)

plusieurs États membres. Elle pourrait aussi englober les plans et programmes qui, dans certains pays, fixent des conditions légalement contraignantes auxquelles les autorisations de mise en œuvre future doivent se conformer.

3.28. La phrase pourrait également inclure les plans et programmes sectoriels qui identifient à grands traits la localisation des développements ultérieurs dans le secteur concerné. Il sera chaque fois nécessaire de considérer dans quelle mesure les décisions ultérieures concernant les projets ont été conditionnées par le plan ou le programme. »

Le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement Européen en vertu de l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement du 15 mai 2017 précise quant à lui :

« La jurisprudence de la CJUE a confirmé que cette expression [définissent un cadre] doit refléter l'objectif de la directive ESE, à savoir de tenir compte des incidences environnementales d'une décision qui établit des critères pour l'autorisation ultérieure des projets [C-105/09 et C-110/09, ECLI:EU:C:2010:120, p.60]. On peut donc dire que les plans et programmes définissent un cadre pour les décisions qui influencent l'autorisation ultérieure des projets, en particulier en ce qui concerne le lieu, la nature, la taille et les conditions d'exploitation ou l'affectation des ressources. »

Par ailleurs, la tentation d'une logique de fragmentation a été expressément identifiée comme contraire aux objectifs de la directive, notamment par la Cour de Justice de l'Union Européenne :

« (...) [I]l importe de rappeler que l'examen des critères énoncés à l'article 2, sous a), et à l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42, afin de déterminer si un arrêté, tel que celui en cause au principal, est susceptible de relever de ladite notion, doit notamment être réalisé à la lumière de l'objectif de cette directive qui, ainsi qu'il ressort du point 39 du présent arrêt, consiste à soumettre à une évaluation environnementale les décisions susceptibles d'avoir des incidences notables sur celui-ci.

48 Par ailleurs, il convient, ainsi que l'a souligné M<sup>me</sup> l'avocat général au point 55 de ses conclusions, d'éviter de possibles stratégies de contournement des obligations énoncées par la directive 2001/42 pouvant se matérialiser par une fragmentation des mesures, réduisant ainsi l'effet utile de cette directive (voir, en ce sens, arrêt du 22 mars 2012, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, C567/10, EU:C:2012:159, point 30 et jurisprudence citée).

49 Eu égard à cet objectif, il y a lieu de relever que la notion de « plans et programmes » se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (voir, en ce sens, arrêt du 11 septembre 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e.a.*, C43/10, EU:C:2012:560, point 95 ainsi que jurisprudence citée). » (CJUE, 27 octobre 2016, C-290/15)<sup>10</sup>.

En l'espèce, les documents susvisés, visant au déploiement de la 5G, définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets – à savoir l'implantation et la mise en service d'antennes 5G – pourra être autorisée à l'avenir.

Ainsi ces documents fixent notamment les « modalités et (...) conditions d'attribution d'autorisations d'utilisation de fréquences dans la bande 3,5 GHz en France métropolitaine pour établir et exploiter un système mobile terrestre », pour reprendre l'intitulé du projet d'arrêté soumis à consultation.

<sup>10</sup><http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?isessionid=9ea7d0f130decfd361250f654a9fa830edf379cc42aa.e34KaxiLc3eOc40LaxqMbN4Pb34Ne0?text=&docid=184892&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=724045>

Or, le passage à la 5G est sans conteste susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement.

Une évaluation environnementale aurait donc dû être mise en œuvre.

Cette évaluation apparaît d'autant plus indispensable que les conséquences sanitaires d'un tel déploiement pourraient être désastreuses.

## **2. Le déploiement de la 5G contrevient à la réglementation en vigueur**

Par ailleurs, le déploiement de la 5G contrevient à la réglementation en vigueur, d'ailleurs expressément visée dans les projets de décret et d'arrêté, qu'elle soit européenne ou nationale.

Concernant la gestion des radiofréquences pour les services de communications électroniques, les textes européens prévoient que les Etats membres peuvent prévoir des restrictions « *aux types de réseau de radiocommunications et de technologie sans fil utilisés pour les services de communication électroniques si cela est nécessaire pour : ... b) protéger la santé publique contre les champs électromagnétiques* » (article 9 de la directive 2002/21 tel que modifié par la directive 2009/140).

Concernant plus particulièrement les éléments de réseau de communications électroniques, lesdits textes prévoient également que les Etats membres peuvent imposer aux opérateurs de partager les antennes « *pour protéger l'environnement, la santé publique ou la sécurité publique* » (article 12 de la directive 2002/21 tel que modifié par la directive 2009/140).

Les textes nationaux, notamment le Code des postes et des communications électroniques (CPCE), prévoient également de respecter certaines « *exigences essentielles* » concernant les communications électroniques, parmi lesquelles « *la protection de la santé* » (article L.32, 12° du CPCE) et imposent aux autorités publiques de prendre des mesures en vue d'atteindre divers objectifs parmi lesquels (article L.32-1 du CPCE) :

« 8° *Un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé, conjointement avec les ministres chargés de la santé et de l'environnement ;*

9° *La sobriété de l'exposition de la population aux champs électromagnétiques ;* »

L'ARCEP le rappelle dans sa décision n° 2019-1386 du 21 novembre 2019 dans la partie relative au « *cadre légal relatif aux opérateurs mobiles* » (6.3) :

« *Conformément à l'article L.32 du CPCE, les lauréats seront tenus de respecter la réglementation en vigueur relative aux exigences essentielles pour garantir la protection de la santé des personnes.* »

La protection de la santé publique et la sauvegarde de la vie humaine sont également visées dans les dispositions du Code des postes et des communications électroniques relatives aux restrictions au développement des communications électroniques (article L.42 du CPCE).

Les projets de décret et d'arrêté soumis à la consultation publique, en ce qu'ils prévoient le déploiement effectif de la 5G, sont également contraires au principe de précaution, qui a valeur constitutionnelle depuis l'intégration de la Charte de l'Environnement de 2004 dans la Constitution.

Son article 5, qui est d'application immédiate, dispose que :

*« Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »*

Citons également l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

*« 2. La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur. »*

En vertu d'une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, National Farmers' Union et autres, 5 mai 1998, C-157/96 ; CJUE, Royaume-Uni c. Commission, 5 mai 1998, C-180/96 ; CJUE, Commission c. France, 28 janvier 2010, C-333/08), il découle du principe de précaution consacré par ces dispositions que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques, des mesures de protection peuvent être prises sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées.

A ce titre, l'Anses a été saisie le 9 février 2019 par les ministères en charge de la santé, de l'environnement et de l'économie afin de conduire une expertise relative à l'exposition de la population aux champs électromagnétiques liée au déploiement de la technologie de communication « 5G » et aux effets sanitaires associés. A ce titre, elle a lancé un appel à candidatures d'experts, du 18/07/2019 au 15/10/2019<sup>11</sup>.

Cette expertise est concomitante avec le déploiement effectif de la 5G. En d'autres termes, le gouvernement entend réaliser une expérimentation « grandeur nature », les populations exposées servant de cobayes.

Et ceci alors que L'ANSES elle-même, depuis 2009, recommande de façon réitérée de réduire les expositions. Or toutes les prévisions suggèrent une augmentation très sensible de celles-ci lors du passage à la 5G<sup>12</sup>.

Un tel déploiement, hâtif et sans réelle prise en considération de ces enjeux pourtant majeurs, contrevient manifestement au principe de précaution lequel s'applique d'évidence à la santé, comme l'ont reconnu les jurisprudences tant européennes que nationales.

La CJCE estime ainsi que, en situation d'incertitude, les exigences en matière de protection de la santé publique sont prioritaires par rapport aux considérations économiques.

Pour toutes ces raisons, PRIARTEM et Agir pour l'Environnement s'opposent avec force au déploiement de la 5G et à l'adoption des projets de décret et d'arrêté soumis à la consultation publique.

Elles exigent à tout le moins un moratoire sur son déploiement, afin d'assurer une prise en compte des enjeux sociétaux, environnementaux et sanitaires qu'il soulève.

<sup>11</sup><https://www.anses.fr/fr/content/appel-%C3%A0-candidatures-d%E2%80%99experts-scientifiques-afin-de-proc%C3%A9der-%C3%A0-la-constitution-d%E2%80%99un-grou-11>

<sup>12</sup>Voir par exemple :

<https://www.anfr.fr/fileadmin/mediatheque/documents/espace/workshop-5G/20190417-colloque-technique-international-5G-exposition.pdf>

