

Analyse – Argumentaire

Document de travail pour aide à la participation à la consultation

Ce document a pour objectif de vous aider à comprendre les enjeux de la loi actuellement mise en consultation. À partir de ces éléments, vous êtes invité-e à rédiger votre propre prise de position personnelle et à l'envoyer à l'adresse suivante : kf-sekretariat@bakom.admin.ch
D'un point de vue formel, il est important de mentionner que vous rejetez entièrement cette modification de loi (et non partiellement).

Révision partielle de la loi sur les télécommunications (LTC) dans le domaine de la téléphonie mobile

Musellement des communes, de la population et du Tribunal fédéral

L'extension des réseaux de téléphonie mobile, fortement encouragée par les opérateurs, se heurte à des limites (population de plus en plus critique, valeurs limites, jurisprudence du Tribunal fédéral). De plus, le secteur se freine lui-même en raison du nombre élevé de demandes de permis de construire présentant de graves erreurs. La présente révision partielle de la loi sur les télécommunications, qui prévoit la suppression du droit d'opposition dans le domaine des rayonnements non ionisants, le retrait de la compétence des communes et le contournement du Tribunal fédéral, devrait permettre de sortir de l'impasse. **Schutz vor Strahlung et les associations de défense contre les rayonnements non ionisants rejettent entièrement cette proposition de loi inappropriée et demande son retrait.**

1 Situation initiale

Bien que les trois opérateurs de téléphonie mobile suisses disposent des meilleurs réseaux mobiles d'Europe (note « excellente » dans le test de réseau Connect)¹, ils souhaitent actuellement mettre en service encore plus d'antennes adaptatives modernes. Comme le rayonnement de ces antennes pénètre mal les murs en raison de leurs fréquences élevées, le nombre d'antennes doit être triplé, la puissance d'émission multipliée par dix et, pour cela, les valeurs limites doivent être dépassées, parfois de manière massive, toutes les quelques secondes. À l'avenir, de nouvelles technologies tout aussi puissantes devraient venir s'y ajouter. Mais le développement ne progresse pas aussi vite que le souhaiteraient les opérateurs.²

Cela s'explique principalement par les circonstances suivantes :

¹ <https://www.connect.de/vergleich/mobilfunknetztest-2026-bestes-handy-netz-connect-3211177.html>

² Cf. dans son ensemble : Groupe de travail Téléphonie mobile/DETEC, Rapport Téléphonie mobile et rayonnement, 2019, p. 21 ss, 78 ss, 96 ss et 108 ss.

1. Dans plusieurs sondages, la population s'est prononcée à une large majorité en faveur du maintien des valeurs limites pour les rayonnements de la téléphonie mobile, raison pour laquelle le Parlement les protège. **Il existe donc des limites claires à toute augmentation de puissance des antennes existantes.**
2. En raison de la nouvelle technologie d'antennes à fréquences plus élevées et aux propriétés de propagation moins bonnes, les opérateurs de téléphonie mobile se voyaient contraints de trouver de nouveaux emplacements pour leurs antennes. Cela s'est toutefois avéré difficile, car la **population est de plus en plus critique**. Elle ne voit pas l'intérêt d'installer de nouvelles antennes encore plus puissantes alors que la couverture mobile existante est déjà excellente. Les nouvelles antennes et les extensions sur les sites existants sont donc généralement combattues avec véhémence.
3. Deux tiers des demandes de permis de construire contiennent des erreurs importantes. Celles-ci sont presque toujours contestées par les opérateurs et ne sont donc pas corrigées sur la base des oppositions. Les riverains concernés sont alors contraints d'engager des procédures judiciaires, souvent jusqu'au Tribunal fédéral. **L'attitude peu coopérative des opérateurs de téléphonie mobile** cause également des retards.
4. Au lieu de soumettre des demandes de permis de construire correctes, les opérateurs de téléphonie mobile ont commencé à installer des antennes sans permis de construire, dans le cadre de « procédures mineures » illégales, c'est-à-dire sans mise à l'enquête et donc sans possibilité d'opposition, ni de recours.³ En outre, les opérateurs cherchent à contourner les prescriptions en vigueur relatives aux valeurs limites, notamment en invoquant des « facteurs de correction », en appliquant des facteurs d'atténuation plus élevés que ceux prévus par la recommandation d'exécution ou encore en éludant les mesures de réception. **Les stratagèmes** les plus graves **ont toutefois été stoppés par le Tribunal fédéral**. Celui-ci a clairement établi que toute transformation ou extension ayant un impact sur le rayonnement est soumise à un permis de construire pour des raisons constitutionnelles.⁴

Dans pareille situation, des entreprises raisonnables quitteraient la « zone de confrontation » et adapteraient leur stratégie commerciale. Il en va autrement des opérateurs de téléphonie mobile : ils s'en tiennent imperturbablement à leur stratégie d'extension surdimensionnée. Ils espèrent solutionner cette situation grâce au projet de modification de la loi sur les télécommunications, qui vise tout simplement à supprimer le droit d'opposition en matière de protection contre les rayonnements. En outre, les communes seront dessaisies de leur pouvoir et le Tribunal fédéral sera contourné.

Dans les paragraphes suivants, nous analysons les effets du projet de loi sur l'application des prescriptions relatives à la protection contre le rayonnement non ionisant (section 2) et procédons à une évaluation politique (section 3).

³ Cf. annexe 1, extrait 1.

⁴ TF 150 II 379 consid. 4, TF 1C_414/2022 consid. 4.3.2.

2 Le projet de loi et ses conséquences

La modification législative proposée comprend neuf articles qui doivent être ajoutés à la loi sur les télécommunications (LTC). Le projet a pour objectif d'instaurer **une latitude exempte de contrôle aussi étendue que possible, afin de permettre le développement illimité du réseau de téléphonie mobile.**

Cet objectif doit être atteint grâce aux mesures législatives suivantes :

- **Réduction des possibilités d'intervention de la population** : aujourd'hui, la procédure normale d'octroi des permis de construire permet de vérifier si l'installation de téléphonie mobile respecte toutes les exigences légales. Les dispositions relatives à la protection contre les rayonnements non ionisants sont également vérifiées dans le cadre de la procédure d'octroi des permis de construire. Dorénavant, ces dispositions ne seront plus vérifiées dans le cadre de la procédure d'octroi des permis de construire.⁵ Le contrôle du respect des prescriptions relatives à la protection contre les rayonnements non ionisants serait transféré à une procédure distincte,⁶ à laquelle les personnes concernées ne participeraient pas.⁷ Les documents relatifs au respect des valeurs limites de rayonnement ne seraient plus rendus publics au préalable.⁸ **Les oppositions pour non-respect des valeurs limites de rayonnement ne seraient plus possibles.**
- **Retrait de pouvoir aux communes** : un effet important de l'exclusion de la protection contre le rayonnement non ionisant de la procédure d'autorisation de construire est la dépossession des communes : en l'absence de compétence, elles ne seraient plus en mesure de contrôler le respect des valeurs limites. Les communes devraient alors tolérer les autorisations, même si les exigences en matière de radioprotection ne sont pas respectées. **Les connaissances décisives relatives aux réalités locales ne seraient ainsi plus prises en compte dans la procédure d'autorisation.**
- **Mise à l'écart du Tribunal fédéral** : au cours des dernières décennies, le Tribunal fédéral a systématiquement rejeté toute tentative visant à restreindre les droits procéduraux des personnes concernées. Il a toujours justifié sa décision par les garanties procédurales constitutionnelles, à savoir le droit d'être entendu et le droit de recours. Le présent projet de loi restreindrait considérablement les droits procéduraux des personnes concernées. Comme les restrictions sont régies par une loi fédérale, les opérateurs de téléphonie mobile espèrent que le Tribunal fédéral ne pourra pas s'y opposer en raison de la primauté d'application des lois fédérales⁹. **Les « autorisations mineures »** (c'est-à-dire les mises à niveau d'installations de téléphonie mobile sans autorisation ni contrôle), **aujourd'hui supprimées pour cause d'inconstitutionnalité, seraient réintroduites** sans que le Tribunal fédéral puisse à nouveau intervenir. La loi **musellerait** ainsi non seulement **les personnes**

⁵ Cf. art. 37b AP-LTC.

⁶ Cf. art. 37c, al. 1, et 37d AP-LTC.

⁷ Cf. art. 37d, al. 3, AP-LTC.

⁸ Cf. art. 37d, al. 3, AP-LTC.

⁹ Art. 190 Cst. : « Les lois fédérales et le droit international sont déterminants pour le Tribunal fédéral et les autres autorités chargées d'appliquer le droit. »

concernées et les communes, mais aussi la plus haute instance judiciaire de Suisse.

- **Entrave à la protection juridique** : il existe aujourd'hui un droit d'opposition et de recours efficace permettant aux riverains de contrôler préalablement le respect du droit de l'environnement. La procédure d'opposition est gratuite. En outre, le recours déploie un effet suspensif : l'installation d'une antenne ne peut donc pas être réalisée tant que la procédure est pendante. La nouveauté envisagée consisterait à introduire un droit de recours uniquement a posteriori, soumis à des frais et *dépourvu d'effet suspensif*.¹⁰ Une installation de téléphonie mobile pourrait ainsi être construite et exploitée illégalement ; elle serait susceptible d'émettre des rayonnements excessifs pendant plusieurs années¹¹, jusqu'à ce qu'éventuellement un tribunal y mette fin. Les tribunaux interviendraient toutefois avec encore plus de retenue qu'aujourd'hui, car l'expérience montre qu'ils hésitent à prendre des mesures contre des installations déjà existantes. Le « droit de recours » projeté risquerait dès lors d'être largement inefficace. En raison des coûts et de la durée prévisible de la procédure, de nombreux plaignants seraient dissuadés de former un recours, même dans le cas d'installations manifestement illégales (effet dissuasif). Cette situation nuirait également à la clarification des questions juridiques fondamentales et à l'évolution du droit. Les incertitudes juridiques s'en trouveraient accrues.
- **Modification des installations de téléphonie mobile sans contrôle** : dans le cas des « installations de téléphonie mobile modifiées » (c'est-à-dire des modernisations), la mise en service ne devrait être signalée que si la modification a un impact sur la protection contre le rayonnement non ionisant « conformément à la réglementation fédérale en matière de protection de l'environnement ». ¹² **Cette disposition revient à laisser aux opérateurs de téléphonie mobile le soin de décider eux-mêmes s'ils signalent ou non la modification** d'une antenne de téléphonie mobile. De plus, selon l'interprétation des opérateurs, il n'y a modification d'une installation de téléphonie mobile que lorsque les valeurs limites sont dépassées. Or, sur le papier, les valeurs limites sont toujours respectées¹³. Les installations modernisées ne seraient donc jamais signalées à l'autorité compétente et ne seraient donc pas contrôlées. **Les installations de téléphonie mobile modernisées dépasseraient ainsi les valeurs limites sans que cela soit détecté.**
- **Affaiblissement des autorités d'exécution** : le projet de loi imposerait une contrainte de temps considérable. L'autorité cantonale compétente devrait examiner les documents fournis par les opérateurs (fiche technique du site, etc.) dans un délai de deux mois.¹⁴ Ce délai est trop court pour permettre un examen approfondi de chaque demande. C'est ce que montrent les erreurs déjà fréquentes dans les demandes de permis de construire. Le délai court de deux mois ne suffira donc généralement pas pour terminer l'examen avant la mise en service. À cela s'ajoute

¹⁰ Cf. art. 37e, al. 1, AP-LTC.

¹¹ Il faut s'attendre à ce que les opérateurs de téléphonie mobile fassent appel d'une décision qui leur serait défavorable jusqu'à la dernière instance.

¹² Art. 37c, al. 1. AP-LTC

¹³ Cf. à ce sujet l'annexe 2, extrait 2.

¹⁴ Art. 37d AP-LTC.

le fait que, selon le projet de loi, toutes les installations « absolument nécessaires » pour « garantir la sécurité d'approvisionnement » pourraient être mises en service sans que les exploitants aient à attendre la décision positive de l'autorité.¹⁵ Du point de vue des opérateurs de téléphonie mobile, pratiquement toutes les installations seront absolument nécessaires. Cela aurait pour conséquence que **la plupart des installations seraient déjà mises en service avant même l'achèvement de la procédure de contrôle des autorités**. L'expérience montre qu'il est psychologiquement plus difficile de s'opposer à une installation déjà existante qu'à une installation encore en projet. Cette circonstance freinerait également le zèle des autorités dans leur examen. Aujourd'hui, grâce au droit d'opposition, les riverains concernés peuvent vérifier au préalable si les demandes de permis de construire ne comportent pas d'erreurs. Cette instance de contrôle externe disparaîtrait, ce qui conduirait les autorités à examiner les demandes avec moins de rigueur. Tout cela conduirait à un **affaiblissement institutionnel considérable des autorités** par rapport aux opérateurs. En conséquence, les demandes seraient examinées de manière encore plus superficielle qu'aujourd'hui. Il en résulterait une baisse massive de la qualité de l'exécution, au détriment de la population concernée.

Les mesures législatives décrites entraîneraient finalement des conséquences dramatiques sur l'exposition de la population aux rayonnements :

Une analyse statistique réalisée par *Schutz vor Strahlung (Protection contre les rayonnements)* sur 483 fiches techniques de sites entre 2020 et 2025 montre qu'environ deux tiers de toutes les demandes de permis de construire contiennent des erreurs si graves qu'elles doivent entraîner le rejet ou la révision de la demande. Dans de nombreux cas, l'exploitation d'antennes non conformes présenterait même un danger grave pour la santé (dépassement des valeurs limites d'immission). Il est important de noter que ce taux d'erreur élevé persiste *après* vérification des documents de demande de permis de construire par les autorités. Ces chiffres montrent que les autorités responsables ne font pas preuve d'une diligence raisonnable dans le contrôle des installations de téléphonie mobile. Dans la situation actuelle, la procédure d'octroi des permis de construire, avec sa mise à l'enquête publique et le droit d'opposition des riverains concernés, est la dernière instance de contrôle permettant de détecter et d'éliminer de telles erreurs avant de devoir, le cas échéant, recourir à d'autres voies de droit. C'est précisément cette procédure d'autorisation de construire, si décisive, qui devrait être supprimée en ce qui concerne les rayonnements. Conjuguée aux autres mesures législatives présentées ci-dessus, la suppression du droit d'opposition et l'accès tardif aux données techniques des nouveaux ou modifications de mâts conduirait à un développement largement incontrôlé du réseau de téléphonie mobile. La proportion d'installations **ne respectant pas les normes** augmenterait et les erreurs seraient plus graves. **L'exposition de la population aux rayonnements s'accroîtrait ainsi considérablement par rapport à aujourd'hui.**

¹⁵ Art. 37c, al. 2 AP- LTC

3 Évaluation du projet de loi d'un point de vue politique et constitutionnel

Le présent projet a été élaboré sous la pression massive du lobbying de l'industrie de la téléphonie mobile. Le Conseil fédéral a intégré les demandes excessives de l'industrie de la téléphonie mobile dans le présent projet de loi pratiquement sans modification et sans tenir compte des préoccupations d'autres groupes d'intérêt. Il n'est donc pas surprenant que le résultat soit si problématique à plusieurs égards :

- **Une nouvelle augmentation de l'exposition aux rayonnements est inacceptable** : aujourd'hui déjà, environ un quart de la population déclare être gênée par les rayonnements. Environ 10 % signalent des effets sur leur santé liés à ces rayonnements. Les valeurs limites actuelles sont déjà beaucoup trop élevées selon les recherches scientifiques indépendantes et sans conflits d'intérêt. L'augmentation de l'exposition aux rayonnements envisagée ne ferait qu'aggraver la situation. Il s'agit d'une expérimentation insoutenable sur la santé de la population.
- **Le musellement de la population est antidémocratique** : les opérateurs de téléphonie mobile sont eux-mêmes responsables des retards dus à leurs demandes de permis de construire erronées et à leur stratégie de « tête baissée ». Plutôt que de commencer par se remettre en question, ils choisissent la voie prétendument facile qui consiste à réduire au silence la population, les communes et les tribunaux. Une telle démarche est inacceptable dans une démocratie.
- **L'alignement exclusif sur les intérêts des opérateurs de téléphonie mobile est politiquement choquant** : l'objectif du projet est « d'adapter l'application de la loi dans le domaine de la protection contre les immissions aux réalités techniques et opérationnelles de la téléphonie mobile ». ¹⁶ Cette phrase résume bien l'esprit qui anime l'ensemble du projet : la législation doit s'aligner sur une norme incontestable, à savoir les « réalités de la téléphonie mobile », c'est-à-dire les intérêts des opérateurs de téléphonie mobile. Dans le cas présent, il s'agit en particulier de l'intérêt pour un développement des réseaux de téléphonie mobile aussi libre que possible et sans aucun contrôle. D'autres intérêts, tels que la protection de l'environnement et de la santé, les réalités politiques comme le rejet majoritaire de l'extension par la population et même les exigences juridiques, ne sont pas pris en compte ou seulement de manière marginale. Tout cela est impitoyablement subordonné aux intérêts de l'industrie de la téléphonie mobile dans le projet actuel.
- **Le projet est inconstitutionnel** : le projet de loi soulève également toute une série de questions juridiques. En particulier, on peut supposer qu'il viole le droit d'être entendu, la garantie d'un recours juridique et l'égalité devant la loi. L'un des opérateurs a déjà remarqué que le projet enfreignait probablement le principe de coordination et la garantie du droit d'être entendu. ¹⁷ Ces questions juridiques, ainsi que d'autres, doivent être clarifiées dans le cadre d'un avis juridique.
- **La primauté d'application des lois fédérales est détournée à des fins politiques** : la particularité suisse de la primauté des lois fédérales sur la Constitution (art. 190 Cst.) doit être utilisée pour immuniser des dispositions procédurales

¹⁶ DETEC, Révision partielle de la loi sur les télécommunications (LTC) dans le domaine de la téléphonie mobile – Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation, Berne 2025, p. 5.

¹⁷ Cf. annexe 2, extrait 1.

anticonstitutionnelles contre les interventions judiciaires.¹⁸ Mais ce n'est pas dans l'esprit de la loi: l'objectif de l'art. 190 Cst. n'est pas de permettre l'adoption de lois fédérales anticonstitutionnelles, mais de confier le contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales aux organes législatifs (Conseil fédéral et Parlement).¹⁹ C'est précisément parce que la constitutionnalité des lois fédérales ne peut être contrôlée par les tribunaux que le Conseil fédéral et le Parlement doivent veiller tout particulièrement à la constitutionnalité de leurs projets. Or, c'est exactement le contraire qui se produit ici, puisque l'inconstitutionnalité du projet est sciemment acceptée.²⁰ Une telle approche est non seulement très discutable du point de vue de l'État de droit, mais aussi inadmissible.

- **Prévenir les dérives avant qu'il ne soit trop tard** : si la révision de la loi sur les télécommunications entre en vigueur sous sa forme actuelle, cela susciterait également des convoitises dans d'autres secteurs. Les mêmes méthodes pourraient être utilisées pour supprimer le droit d'opposition dans d'autres domaines juridiques.

Ce projet de loi, entièrement conçu au bénéfice exclusif des intérêts du secteur de la téléphonie mobile, se révèle politiquement insensible aux autres intérêts en présence et, du point de vue de l'État de droit, hautement problématique.

Schutz vor Strahlung et les associations de défense contre le rayonnement non ionisant s'engageront par tous les moyens pour que la révision partielle proposée de la loi sur les télécommunications soit stoppée.

Schutz vor Strahlung

Micha Siegrist / Rebekka Meier

Documents de consultation :

<https://www.bakom.admin.ch/fr/consultations-et-auditions>

→ Révision partielle de la loi sur les télécommunications (LTC) dans le domaine de la téléphonie mobile (mise en œuvre de la motion 20.3237)

¹⁸ Cf. annexe 1, extrait 2.

¹⁹ Cf. à titre d'exemple : Epiney Astrid, Commentaire bâlois de la Constitution fédérale, art. 190, ch. 21 ss.

²⁰ Cf. annexe 2, extrait 1.

Annexe 1

12 Punkte der Branche zum Abbau von Reserven (gemäss Schreiben vom 03.08.2023)

Nr.	Titel	Grundlage	Effekt
1	Massgebender Betriebszustand	NISV	Gross
2	Berücksichtigung unbebauter Parzellen	NISV	Gross
3	Asymmetrische Leistungsbemessung	NISV/Vollzugshilfsmittel	Gross
4	Begrenzung der max. Richtungsabschwächung	Vollzugshilfsmittel	Gross
5	Dämpfungswerte von Gebäudestrukturen	Vollzugshilfsmittel	Gross
6	Umhüllende Antennenpattern	Vollzugshilfsmittel	Beträchtlich
7	Unterkante Antennen	Vollzugshilfsmittel	Moderat
8	NIS-Shifts in allen möglichen Kombinationen	Vollzugshilfsmittel	Moderat
9	Messmethode	Messmethoden	Beträchtlich
10	Räumlicher Mittelwert	Messmethoden	Beträchtlich
11	Zeitlicher Mittelwert	Messmethoden	Beträchtlich
12	Antennen-Korrekturfaktor bei Messungen	Messmethoden	Beträchtlich

Nach dem ersten Workshop wurde das BGer-Urteil 1C_506/2023 vom 23. April 2024 zu den Fällen Wil (SG) publiziert. Gemäss Urteil ist für die Aktivierung des Korrekturfaktors auf adaptiven Antennen ein ordentliches Baubewilligungsverfahren notwendig. U.a. hält das Urteil auch fest, dass Art. 62 NISV sich nicht zur Baubewilligungspflicht gemäss RPG äussere.

Die Branche kommt zum Schluss, dass aufgrund dieses Urteils eine Lösung der Verfahrensfrage auf Stufe NISV allein nicht mehr die gewünschte Rechtssicherheit erbringen kann. Stattdessen ist eine Lösung in einem übergeordneten Gesetz anzustreben. Die Branche schlägt deshalb vor, in nachfolgendem Branchenvorschlag 2 die Verfahrensfrage anders anzugehen und in Branchenvorschlag 3 die zeitliche Abfolge der Arbeiten aufgrund des Bundesgerichtsurteils anzupassen.

II. Branchenvorschlag 2: Lösung der Verfahrensfrage in übergeordnetem Gesetz

Die Branche schlägt vor, in einem separaten Workshop mit Beteiligung von Juristen zu besprechen, in welchem Bundesgesetz die Verfahrensfrage für "Bau und Betrieb" von Mobilfunkanlagen geregelt werden kann, so dass die Zielsetzung der "Antennenhülle", d.h. keine Bewilligungsverfahren für Modernisierungen der Anlagen bei Einhaltung der Grenzwerte, stabil verankert werden kann.

Source : propositions du secteur des télécommunications dans le cadre du projet de l'OFEV « Développement des concepts et des prescriptions relatifs à la protection contre le rayonnement des téléphones mobiles »

Annexe 2

Variante III

Keine "Einheit der Baubewilligung"

- Verstösst wohl gegen Koordinationsprinzip
- Einschränkung des rechtlichen Gehörs aufs Bauliche problematisch

Bei Einhaltung der Grenzwerte werden Anlagen immer maximal am AGW betrieben und damit immer gemäss Art. 4 Abs.1 NISV. Es gibt mithin keine "darüber hinaus gehenden" Änderungen mehr und damit auch keine Änderungen (technischer oder betrieblicher Natur), die Änderungen im Sinne der NISV darstellen könnten, weshalb einzig baulich wesentliche Änderungen noch bewilligungspflichtig sein könnten.

Source : présentation de Swisscom dans le cadre du projet de l'OFEV « Développement des concepts et prescriptions relatifs à la protection contre le rayonnement des téléphones mobiles »