

Association 5G Moratoire pour la Suisse
CP 24
1223 COLOGNY

Par e-mail à :
kf-sekretariat@bakom.admin.ch

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la
communication **DETEC**
Palais fédéral nord
CH-3003 Berne

Cologny, le 31 mars 2026

Révision partielle de la loi sur les télécommunications (LTC) dans le domaine de la téléphonie mobile (consultation 2025/99) ; réponse à la consultation

Mesdames, Messieurs

Nous vous soumettons par la présente notre position sur la révision partielle prévue de la loi sur les télécommunications (LTC).

En tant qu'association de défense contre le rayonnement non ionisant de ce pays, nous trouvons l'orientation générale de ce projet, qui prévoit purement et simplement la suppression du droit d'opposition contre le rayonnement non ionisant des antennes de téléphonie mobile, tout à fait illégale et antidémocratique.

L'objectif affiché est d'améliorer la couverture mobile, or la Suisse possède l'un des meilleurs réseaux au monde et la 5G couvre déjà l'ensemble du territoire national. Mais les opérateurs souhaitent tripler le nombre de sites d'antennes et multiplier par dix la puissance d'émission.

Dans son ensemble, ce projet semble être l'exécution directe des souhaits de l'industrie de la téléphonie mobile. Il ne prend pas en compte la pesée de tous les intérêts, dont ceux du respect de notre démocratie, de notre peuple et de nos communes. Le Conseil fédéral voudrait abolir, au nom des intérêts économiques des trois opérateurs de téléphonie mobile, des droits démocratiques fondamentaux maintes fois éprouvés dans notre pays. Ceci constitue, de notre point de vue, une atteinte à la souveraineté communale et citoyenne, ainsi qu'à une capitulation devant le lobby des télécommunications.

Nous rejetons catégoriquement ce projet de loi dans son ensemble et en demandons son retrait pour les raisons suivantes :

I. REcul DEMOCRATIQUE

Le cœur du projet est de sortir les installations nouvelles et les modifications d'antennes de la procédure classique d'autorisation de construire pour les traiter via une simple annonce, avec un contrôle communal et des riverains très amoindri. Il affaiblit le droit de contestation, de participation et de contrôle de la population et des communes (art.37b, art.37c AP-LTC).

1. Censure inacceptable de la population et des communes

Le rapport explicatif le mentionne clairement (p.22) : « *la population ne peut certes plus exercer ses droits de participation dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire* ». La procédure actuelle de publication et d'opposition serait supprimée au bénéfice d'une décision cantonale sujette à recours.

Cette disposition viole clairement notre Code civil souverain, art. 684, qui fonde le droit d'information et d'opposition en matière de construction et mentionne explicitement le rayonnement.

Par ailleurs, le principe du rayon d'opposition (zone d'exposition à plus de 10% du rayonnement annoncé) a été confirmé maintes fois par le Tribunal fédéral comme garant du droit d'être entendu. Il a d'ailleurs récemment pris position pour le respect des droits de la population : « la mise en œuvre d'une procédure ordinaire d'autorisation de construire (avec droit d'opposition) semble nécessaire pour garantir le droit d'être entendu », Art. 29 al 2 de la Constitution fédérale (ATF 1C_506/2023). Ce projet de loi viole clairement le droit d'être entendu.

Avec ce projet de loi, le respect des dispositions relatives à la protection contre les rayonnements non ionisants ne serait plus vérifié dans le cadre de la procédure ordinaire d'octroi des permis de construire de mâts. Désormais, ces dispositions de protection ne seraient examinées que dans le cadre d'une procédure distincte et ultérieure à laquelle les personnes concernées n'auraient pas accès. Les documents relatifs aux rayonnements ne seraient échangés qu'entre le canton et l'opérateur de téléphonie mobile. Ils ne seraient rendus publics qu'une fois les antennes mises en service ou à la suite d'une modification menant éventuellement à des rayonnements plus puissants.

Sans le droit d'opposition, les citoyens et les communes perdent l'outil le plus simple et le plus efficace pour intervenir en amont et faire adapter un projet avant sa mise en œuvre. Ils devraient accepter la construction d'antennes sans pouvoir vérifier au préalable si les valeurs limites sont respectées et si la santé de la population est protégée. Cela est inconcevable dans un État de droit.

2. Dessaisissement inconstitutionnel des communes (art 50 Cst)

Les communes se verraient privées de leur compétence à contrôler le respect des réglementations sur leur propre territoire. Les autorités communales sont les plus proches de la population et connaissent mieux que toute autorité cantonale centralisée les conditions locales.

Avec la nouvelle réglementation, ce savoir essentiel ne pourrait plus être pris en compte dans la procédure. L'extension du réseau serait imposée « d'en haut » contre l'avis des habitants. Cette approche ne serait bénéfique pour personne et ne ferait qu'accroître la résistance de la population.

Ce projet représenterait une centralisation fédérale renforcée au détriment des communes, mais aussi des cantons. En effet, même si l'exécution incombe aux cantons, le cadre légal serait verrouillé par le Conseil fédéral (art. 37g).

II. REcul DU DROIT A LA PROTECTION JURIDIQUE

Le droit de recours proposé par ce projet est une véritable farce.

Au lieu d'une opposition, seul un recours non suspensif pourrait être formé, et ce uniquement après la mise en service de l'installation. Contrairement à l'opposition, la procédure du recours est en outre payante. Le principe d'un recours payant en substitution de l'opposition actuelle gratuite créerait une inégalité d'accès au droit selon les ressources financières des personnes exposées.

La suppression de l'effet suspensif aurait pour conséquence que les antennes seraient déjà érigées et les installations possiblement défaillantes pourraient être exploitées pendant qu'une procédure judiciaire longue et onéreuse serait toujours en cours.

Cela créerait un fait accompli et dissuaderait les citoyens de se défendre contre des installations, même lorsque celles-ci sont manifestement illégales, en raison du risque financier et du temps extrêmement court mis à disposition, non seulement pour élaborer un recours, mais aussi pour étudier déceimment ces dossiers très complexes.

De plus, cette sortie de la procédure de permis de construire permettrait, dans de nombreux cas de modifications d'antennes, de remplacer l'autorisation de construire par une simple obligation d'annonce. Cette situation est inacceptable, en sachant que ce sont les opérateurs qui évaluent si les changements qu'ils veulent effectuer ont les critères d'une simple obligation d'annonce ou ceux d'une autorisation de construire à l'Office des constructions, donc un choix sans contrôle étatique.

Pour exemple, depuis fin 2019, les très nombreuses modifications dites « mineures » pour la mise en place du facteur de correction, considérées comme simple obligation d'annonce, ont été jugées grâce à la vigilance de nombreux opposants comme illégales par le Tribunal fédéral (TF) dans plusieurs arrêts du TF en 2024.

Depuis ces arrêts, les opérateurs ont le devoir et devraient légaliser ces milliers de modifications d'antennes. Nous écrivons « devraient » au conditionnel car il a été impossible de recevoir les listes des antennes qui ont été modifiées pour cette raison depuis 2019 !

Une question subsidiaire se pose mais non la moindre. Le projet de loi ne mentionne pas le type de données qui doivent figurer dans la « fiche de données spécifique », données nécessaires pour garantir la transparence auprès de la population et des

communes. Le texte prévu dans l'art.37d LTC dit : « *la décision est publiée avec les documents examinés* », mais par expérience nous savons que cela ne suffit pas.

Actuellement, les opposants devraient selon le principe de transparence déjà pouvoir accéder à toutes les données. Par expérience, nous savons que ce n'est pas le cas (exemples : fichiers (.msi), fiches de contrôles de mesures de réception, le nombre de modifications effectuées sous le titre d'effets d'annonces et la qualité des changements effectués, les rapports des systèmes d'assurance qualité (AQ) (chaque opérateur a le sien), etc.).

Il y a clairement une asymétrie d'information et de charge de preuve nettement défavorable aux citoyens.

Les décisions reposent sur des fiches techniques et des calculs complexes, tant pour les riverains que pour les communes. La vérification indépendante est difficile et coûteuse, dans un délai très court (30 jours). Le projet accroît encore plus l'inégalité dans les procédures.

Ce projet de loi viderait le droit de sa substance, alors que le TF admet de manière constante que la protection juridictionnelle doit être effective et non illusoire (art.29a Cst). Il y aurait clairement une inégalité de droits entre les recourants et les opérateurs.

Le Conseil fédéral s'aperçoit ainsi délibérément la fonction de contrôle des tribunaux et de la société civile, en imposant un musellement à la population.

III. NON OBSERVANCE DU PRINCIPE DE PRECAUTION

Avec ce projet de loi, le principe de précaution est fortement fragilisé, voire bafoué.

Le projet dissocie la protection contre les immissions de la procédure de construction et privilégie un contrôle en cours d'exploitation du rayonnement (art. 37b et 37d AP-LTC). En supprimant l'effet suspensif sur un thème sensible pour la santé publique et l'environnement, cela va à l'encontre d'une approche prudente et préventive. L'effet suspensif est une garantie du respect des normes de rayonnement jusqu'à la preuve du contraire.

Ce projet renforce l'auto-contrôle déjà actuellement important des opérateurs, alors que le contrôle des « garde-fous » comme les communes et les riverains est très fortement diminué.

Il attribue aux opérateurs des privilèges de décisions que seul un Etat responsable de sa population doit avoir. Par exemple, avec l'art.37c al2, qui prévoit un contrôle à posteriori de mises en service de modifications urgentes, sans définir les critères d'urgence, c'est une contradiction directe avec les exigences de l'art 12 LPE. Cela représente un pur blanc-seing octroyé aux opérateurs !

1. La suppression de contrôles met en danger la santé de la population

Une analyse statistique réalisée par *Schutz vor Strahlung* sur 483 fiches de site, entre 2020 et 2025, montre que près des deux tiers de toutes les demandes de permis de

construire contiennent des erreurs si graves qu'elles doivent entraîner un rejet ou une révision de la demande.

La procédure ordinaire d'octroi des permis de construire est souvent la dernière occasion de détecter des erreurs ayant échappé à l'examen cantonal. Si ce contrôle venait à disparaître et à être remplacé par une simple procédure de déclaration ou/et par un contrôle qualité interne des opérateurs (autocontrôle), cela ouvrirait grand les portes aux dépassements des valeurs limites.

Avec la possibilité d'obligation d'annonce au lieu d'une demande de permis, il existe un risque de multiplication d'adaptations successives sans le moindre contrôle. Cette facilité encouragerait une optimisation par étape. Même si chaque étape paraît mineure, l'effet peut devenir significatif, sans qu'un contrôle des autorités et du public ne s'impose.

Avec ce projet de loi, on accepte que la population soit exposée à des niveaux de rayonnement incontrôlés.

Ces dernières années, **tous les recours gagnés en justice l'ont été sur la base d'erreurs dans les données transmises par les opérateurs et après avoir été soumises au contrôle cantonal.** Ceci démontre clairement que les garde-fous de la justice et de la société civile sont nécessaires.

2. Auto-contrôle des opérateurs

Vu de l'extérieur, l'auto-contrôle des opérateurs semble une pratique bien étrange : des entités ayant des intérêts véritables se contrôlant elles-mêmes ! Certes avec un regard des autorités, regard que l'on peut considérer bienveillant mais parfois léger, au vu du nombre d'erreurs trouvées dans les dossiers qui ont été étudiés par des entités indépendantes.

L'un des systèmes d'auto-contrôle est le système d'assurance qualité (AQ). Actuellement, il est déjà l'un des critères des conditions avec lesquels les autorités accordent l'autorisation. Cette condition mentionnée dans le projet de loi n'est donc pas nouvelle, elle semble seulement le faire figurer de manière plus contraignante. Est-ce que cela veut dire qu'actuellement cette condition n'est que théorique ? Comme on ne peut pas accéder aux données, c'est une question à se poser.

Avec le système AQ, les paramètres de fonctionnement de l'installation seraient comparés une fois par 24h par les opérateurs de téléphonie mobile. Chaque opérateur possède son propre système AQ. L'heure du contrôle n'est pas mentionnée. Pourtant, selon les heures ou autres critères, le trafic peut changer.

Manifestement, cet auto-contrôle ne suffit pas : des contrôles aléatoires montrent qu'environ un tiers des installations s'écarte de l'état autorisé. Deux installations de téléphonie mobile sur six dans le canton de Berne ont dépassé les valeurs limites lors des mesures de contrôle, malgré une mesure de réception préalable et un système d'assurance qualité.

Cette réalité montre que le contrôle des riverains est également indispensable autant pendant l'exploitation que lors de la procédure d'autorisation de construire.

3. Non prise en compte de milliers de recherches

Depuis la 2ème Guerre mondiale, et les nombreux cas de cancer observés sur des soldats qui gardaient des radars militaires, des milliers de recherches ont été effectuées et tirent la sonnette d'alarme sur les conséquences du rayonnement non ionisant sur le Vivant. Ces recherches sont systématiquement écartées, banalisées par celles financées dans leur grande majorité par l'industrie de la télécommunication, avec pour excuse la théorie du doute. Le doute bénéficiant à la fuite en avant, approche bien connue depuis l'amiante, la cigarette et d'autres dossiers dont le pouvoir des intérêts économiques est prédominant.

Pourtant, les personnes devenant intolérantes aux ondes augmentent avec comme principaux symptômes : maux de tête, insomnie, douleurs diffuses, acouphène, nervosité, sensation de cerveau bloqué. Quant à l'augmentation du nombre de cancer, n'en parlons pas, c'est l'épidémie ! Alors bien sûr, ces symptômes peuvent être d'origines diverses, mais quand on voit leur augmentation, le minimum est de prendre en compte cette pollution, qui augmente de manière exponentielle depuis les années 90.

Le projet de loi écarte complètement ces recherches et la prévention de la santé de la population.

IV. NON OBSERVANCE DU PRINCIPE DE TRANSPARENCE

Le respect du principe de précaution, du droit à la protection juridique et du droit d'être entendu, sont aussi affaiblis par la non-application du principe de transparence. Ce que le projet de loi ne résout pas, loin de là, par le manque d'accès aux informations importantes pour traiter un dossier.

Actuellement, comme déjà mentionné plus haut, la population rencontre des difficultés, voire le plus souvent à un non accès des données qui les concernent dans le domaine de la téléphonie mobile ; les rapports des auto-contrôles des opérateurs, les contrôles cantonaux après la mise en fonction des nouvelles antennes et de modifications (non considérées comme simple obligation d'effets d'annonces), le détail des modifications effectuées comme simple obligation d'annonce, et les fichiers numérique (.msi) pour accéder aux diagrammes des concepteurs des antennes. Même l'accès aux fiches de données spécifique n'est pas garanti partout !

Lorsqu'un protocole est exceptionnellement transmis, la plupart des valeurs pertinentes sont caviardées. Pour obtenir des protocoles non caviardés, il faut engager de longues procédures judiciaires. Ces rapports touchent pourtant les intérêts légitimes de la population, sa santé. etc...

Cette non-transparence doit changer. C'est un vrai problème que l'art. 24f al.3 ne résout absolument pas.

En effet, l'art. 24f al. 3 AP-LTC dispose que l'OFCOM « *accorde l'accès aux données sur les installations de radiocommunication mobile* ». Cette formulation, présentée comme une amélioration, est en réalité trompeuse : elle est discrétionnaire, ne liste pas

les catégories de données accessibles, et n'instaure aucune obligation de publication proactive.

Les données qui seront accessibles à la population et aux autorités de contrôles après l'autorisation n'y sont pas inscrites. Pourtant, celles que nous avons mentionnées représentent des données de base nécessaires pour appréhender au plus près possible la réalité de l'impact de ces installations, que ce soit pour la population, les instances juridiques ou les autorités de contrôles communales et cantonales.

Le projet ignore par ailleurs la problématique du **cumul des expositions** : aucune disposition ne prévoit l'analyse des rayonnements cumulés de toutes les installations dans un périmètre donné. D'autres pays, comme la France (portail gouvernemental *cartoradio.fr*), publient ces données de manière proactive. La Suisse devrait s'en inspirer plutôt que de réduire les mécanismes de contrôle existants.

Il y a un besoin urgent de réinstaurer un climat de confiance entre les opérateurs, les autorités et la population, que seul le principe de transparence appliqué peut amener.

V. DES PRIORITÉS DE RÉSEAU MAL IDENTIFIÉES

Le présent projet de loi visé uniquement à accélérer l'extension des réseaux de téléphonie mobile et ignore le mandat constitutionnel de protection de la santé et de l'environnement.

Une extension de la téléphonie mobile, et particulièrement de la 5G, est inutile considérant qu'environ 99 % du territoire suisse est déjà couvert et que la Suisse possède un des meilleurs réseaux au monde (note « excellente » dans le test de réseau Connect 2026). Dans ce contexte, le triplement envisagé du nombre de sites d'antennes et la multiplication par dix de la puissance d'émission ne répondent aucunement à un besoin avéré de couverture mais à une logique d'optimisation commerciale des opérateurs.

En revanche, la Suisse accuse un retard considérable dans le développement de la fibre optique par rapport aux pays voisins, car en dehors des villes et des agglomérations, le flux de données est congestionné. Swisscom menace même désormais de désactiver le réseau cuivre. Des dizaines de milliers de foyers risquent ainsi d'être coupés d'Internet ! Il existe donc des problèmes bien plus urgents en matière de développement du réseau de données que le Conseil fédéral doit traiter sans délai : il doit accélérer le développement du réseau de fibre optique, comme le font les pays voisins. Cela permettra de soulager considérablement le réseau de téléphonie mobile et de réduire significativement l'exposition aux rayonnements.

VI. INCONSTITUTIONNALITÉ FORMELLE DU PROJET

Les auteurs du projet sont certainement conscients que certaines de ses dispositions sont susceptibles de violer la Constitution fédérale, notamment le droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.), la garantie des voies de droit (art. 29a Cst.) et le principe de coordination (art. 25a LAT). Pour s'en prémunir, ils entendent exploiter la **primauté d'application des lois fédérales** (art. 190 Cst.) afin d'immuniser ces dispositions contre tout contrôle judiciaire.

Cette démarche est inadmissible. **L'art. 190 Cst.** a pour finalité de conférer le contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales aux organes législatifs (Conseil fédéral et Parlement), et non de permettre l'adoption délibérée de dispositions inconstitutionnelles à l'abri de tout recours.

Lorsque l'inconstitutionnalité d'un projet est sciemment acceptée, c'est précisément parce que le contrôle par les tribunaux n'est pas possible que l'obligation de respect de la Constitution pèse avec encore plus de force sur les auteurs du projet (cf. Gonin, Droit constitutionnel suisse, N 2442ss ; Epiney, Commentaire bâlois, art. 190, N 21ss).

Au surplus, la proposition a déjà fait l'objet d'un examen par le groupe d'experts mandaté par la DTAP en 2019. Ce rapport avait explicitement examiné et **rejeté** la dissociation du contrôle environnemental de la procédure d'autorisation de construire, relevant qu'une telle séparation est irréconciliable avec l'obligation de coordination et le droit d'être entendu.

Remettre sur la table des solutions que des experts indépendants ont reconnues comme juridiquement défailtantes n'est ni acceptable ni sérieux.

En conclusion :

Ce projet de loi révèle une soumission inquiétante envers l'industrie de la téléphonie mobile, qui transparaît dans le texte comme un fil rouge. Les intérêts de l'industrie de la téléphonie mobile, qui souhaite un développement aussi libre que possible et sans contrôle effectif, sont placés au-dessus de tout.

Créer une loi d'exception au droit de la construction pour le rayonnement des antennes est tout à fait illégal et non respectueux de notre démocratie.

De plus, les besoins de la population et la protection de la santé sont totalement ignorés, comme sont ignorées des milliers de recherches démontrant les effets délétères du rayonnement non-ionisant.

Et formellement :

Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, nous demandons formellement et sans équivoque le retrait pur et simple du présent projet de loi, sans qu'il y ait lieu de lui substituer un nouveau dispositif.

Si le projet ne devait pas être retiré, nous demandons :

- Le maintien intégral de la procédure ordinaire d'autorisation de construire pour toutes les installations de téléphonie mobile nouvelles ou modifiées, avec mise à l'enquête publique simultanée de l'ensemble des pièces du dossier (exigences pour la construction et le rayonnement) conformément à l'art. 25a LAT.
- Le maintien du droit d'opposition préalable et gratuit des riverains, avec effet suspensif automatique de tout recours.
- La reformulation de l'art. 24f al. 2 AP-LTC en obligation de publication proactive de toutes les données pertinentes dans une base de données centralisée accessible au public et aux autorités de contrôle.
- La suppression des dispositions permettant la mise en service urgente sans décision préalable de l'autorité (art. 37c al. 2 AP-LTC).
- L'introduction d'une évaluation cumulée de l'exposition au rayonnement par périmètre géographique.

Tout en vous remerciant de prendre en considération ce qui précède, recevez, Mesdames, Messieurs, nos salutations les meilleures.

Pour l'Association 5G Moratoire pour la Suisse

Ghislaine Jacquier

Présidente

Copie à :

Conseil des États : M. Mauro Poggia, M. Carlos Sommaruga.

Conseil national : Mme Céline Amaudruz, Mme Laurence Fehlmann-Rielle, Mme Estelle Revaz, Mme Céline Weber, Mme Delphine Klopfenstein, Mme Simone de Montmollin, M. Cyril Aellen, M. Christian Dandres, M. Daniel Sormanni, M. Rudi Berli, M. Paolo Pamini, M. Vincent Maître, M. Roger Golay, M. Thomas Bläsi.