

**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil**

en réponse

à la motion 22.129 « Pour une surveillance efficace et une information transparente à propos du réseau de téléphonie mobile »

(du 28 septembre 2026)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Ce rapport examine l'opportunité de mettre en place un cadastre d'antennes visant à centraliser les informations relatives aux installations de télécommunication présentes sur le territoire. Pour prendre en compte le contexte fédéral, il a été rédigé à la lumière du projet de révision de la loi sur les télécommunications (LTC). L'analyse montre que de nombreuses données sont déjà disponibles au niveau fédéral, notamment auprès de l'Office fédéral de la communication (OFCOM), ainsi que dans divers systèmes d'information annexes.

La création d'un nouveau cadastre entraînerait une duplication des données et introduirait une source supplémentaire susceptible de générer des incohérences entre les différents jeux d'information. Elle impliquerait également des risques accrus d'erreurs de gestion des données et une charge administrative non négligeable liée à la mise à jour et à la maintenance du système. Par ailleurs, les coûts de développement et d'exploitation d'un tel dispositif apparaissent disproportionnés au regard des bénéfices attendus.

Dans ce contexte, et compte tenu de l'évolution prévue du cadre légal visant à améliorer l'accès aux données fédérales, la création d'un cadastre d'antennes supplémentaire n'est pas opportune. Il apparaît préférable, pour une information transparente à propos du réseau de téléphonie mobile, de s'appuyer sur les bases de données existantes et d'en faciliter l'accès et l'utilisation.

1. INTRODUCTION

En date du 26 février 2022, votre autorité acceptait la motion 22.129 intitulée « Pour une surveillance efficace et une information transparente à propos du réseau de téléphonie mobile » dont la teneur vous est rappelée ci-après :

Contenu

Le Conseil d'État est prié de mettre en place un système de surveillance et d'information à disposition de la population sur le développement du réseau d'antennes de téléphonie mobile dans le canton, à savoir :

- *un cadastre des antennes de téléphonie autorisées et activées, de même que le statut du contrôle après leur installation.*

Le cadastre développé à l'instar du cadastre tessinois en la matière devra informer sur le nom de l'opérateur, la puissance et les axes de rayonnement des antennes, ainsi que les fréquences et la technologie utilisées (3G, 4G, 5G, etc.), si la fonction adaptative est activée ou non et, le cas échéant, si un facteur de correction est appliqué. Il indiquera également les

valeurs calculées puis mesurées dans les locaux à utilisation sensible (LUS) concernés. Ces mesures de contrôle réalisées par des experts certifiés indépendants devront obligatoirement être réalisées dans les six mois qui suivent l'installation ou la modification d'une antenne, comme le recommande la Confédération.

Développement

En 2021, plusieurs médias ont dénoncé la non-conformité d'un grand nombre d'antennes de téléphonie mobile installées en Suisse, faits repris par le magazine *Bon à savoir* dans son édition du 1er décembre 2021. Dans le canton de Neuchâtel, la situation s'avérait plutôt médiocre, puisqu'une antenne sur cinq dépassait les valeurs limites autorisées par l'ORNI. De plus, dans sa réponse écrite à l'interpellation 21.154, le conseiller d'État en charge du Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) admettait que seul un cinquième des antennes nouvellement installées avaient été contrôlées. Cette situation est inacceptable au vu des enjeux sanitaires pour les riverains. Les autorités cantonales doivent exiger que ces contrôles soient réalisés dans les six mois qui suivent l'installation ou la modification d'une antenne, comme le recommande la Confédération, dès que le 80% de la valeur limite d'installation est atteint.

Aujourd'hui, une fois les mises à l'enquête terminées, il est impossible de savoir si les nouvelles antennes installées ont été activées et contrôlées et quels sont les axes principaux de leur rayonnement. De plus, certaines antennes ne semblent pas répertoriées ou mal implantées sur les cartes actuelles. Dès lors, au-delà de la plus grande transparence et sécurité offertes aux citoyens, ce cadastre et les contrôles renforcés permettraient, lors de nouvelles constructions ou de surélévations de bâtiments par exemple, de rendre attentives les autorités communales et cantonales et les propriétaires au risque potentiel d'un site et ainsi de faire vérifier si les valeurs limites d'installation pour de nouveaux lieux à usage sensible sont respectées.

Au niveau national, un projet de monitoring et de cadastre des champs électromagnétiques a été accepté, sa mise en œuvre en collaboration avec les cantons est toutefois attendue depuis de nombreuses années. C'est pourquoi il est demandé aux autorités cantonales de mettre dès que possible en place au niveau cantonal une information fiable. Toutes les informations sont mises à sa disposition par les opérateurs pour les autorisations d'installation de leurs nouvelles antennes (selon art. 11, al. 2, ORNI) et toute modification doit être annoncée. Il s'agit à l'avenir d'augmenter de manière plus précise et complète les cartes concernant les antennes de téléphonie mobile sur le géoportail cantonal SITN.ne.ch. Les résultats des mesures de contrôle devraient également être mis à disposition de la population. Un exemple d'un tel cadastre est celui du Tessin : *Radiazioni non ionizzanti (RNI) - OASI (DT) - Cantone Ticino*. Le financement de ces tâches devrait être couvert par les émoluments de l'autorisation d'installation.

Dans un contexte de développement constant des technologies de communication, les antennes de télécommunication occupent une place croissante dans l'aménagement du territoire. Face à cette évolution, l'idée de créer un cadastre spécifique regroupant l'ensemble des antennes présentes sur le territoire peut sembler pertinente. Un tel outil viserait notamment à améliorer la transparence, faciliter la planification et offrir une vision centralisée des infrastructures existantes. Toutefois, la mise en place d'un cadastre d'antennes soulève de nombreuses questions quant à sa réelle utilité, sa faisabilité technique et ses implications organisationnelles. Le présent rapport se propose d'examiner ces différents aspects, d'évaluer les avantages attendus et les contraintes associées, et de déterminer si un tel dispositif apporterait une valeur ajoutée significative par rapport aux outils déjà existants. Le cas échéant, des solutions alternatives pour atteindre les objectifs de la motion sont analysées.

2. MOTIVATIONS ET OBJECTIFS

La motion 22.129 formule une demande précise visant à renforcer la transparence et la surveillance du réseau de téléphonie mobile. Pour y répondre, le Conseil d'État est invité à mettre en place un système cantonal fondé sur trois axes majeurs :

1. La création d'un cadastre technique détaillé : L'objectif est de centraliser, dans un outil cantonal unique, l'ensemble des antennes de téléphonie mobile autorisées et activées. Ce registre devrait fournir des informations spécifiques à la population, telles que :
 - L'identité de l'opérateur et la localisation précise ;
 - Les caractéristiques techniques (puissance, axes de rayonnement, fréquences, technologies 3G/4G/5G) ;
 - Le statut de la fonction adaptative et l'application éventuelle d'un facteur de correction.
2. L'instauration d'un suivi de conformité rigoureux : La motion exige que le système atteste que les mesures de contrôle, réalisées par des expert-e-s indépendant-e-s, ont été effectuées dans les six mois suivant l'installation, en précisant les valeurs calculées et mesurées dans les locaux à usage sensible (LUS).
3. L'assurance d'une information transparente et accessible : Enfin, l'objectif est de rendre ces données directement accessibles au public via le géoportail cantonal (SITN.ne.ch). Il s'agit de fournir une information fiable, à jour et centralisée, permettant aux citoyens de vérifier l'implantation et la conformité des antennes à proximité de leur lieu de vie ou de travail.

Si les finalités de la motion – sécurité sanitaire et transparence – sont unanimement reconnues, la solution proposée (la création d'un nouveau cadastre cantonal) doit être examinée avec rigueur. Ainsi, avant d'envisager la mise en place d'un tel dispositif, il est essentiel d'évaluer la pertinence de ses objectifs et l'existence éventuelle d'alternatives.

3. CADASTRES EXISTANTS ET SOLUTIONS

Les exigences de la motion 22.129 supposent l'existence d'un vide informationnel à combler. Or, l'analyse des dispositifs en place révèle que les données techniques et les rapports de conformité sont déjà collectés, centralisés et accessibles, rendant la création d'un nouveau cadastre cantonal superflue.

1. Données techniques et localisation : Concernant les informations de base demandées (nom de l'opérateur, localisation, gamme de puissance, technologie), ces données sont déjà disponibles et affichées sur le géoportail cantonal ([SITN](#)). Elles y sont intégrées automatiquement depuis la base de données de l'Office fédéral de la communication (OFCOM). Pour les paramètres plus spécifiques exigés par la motion (axes de rayonnement, puissance par direction, mode adaptatif, valeurs calculées pour les locaux à usage sensible), l'information est déjà documentée et disponible sur demande au service de l'environnement et de l'énergie (SENE). Ces éléments figurent obligatoirement dans la « fiche de données spécifique au site », un document indispensable à toute demande de modification. La centralisation technique requise est donc déjà assurée, tant au niveau fédéral qu'au sein de l'administration cantonale.
2. Suivi de la conformité : La motion demande un suivi rigoureux des mesures réalisées par des expert-e-s indépendant-e-s dans les six mois suivant l'installation. Ce dispositif est opérationnel : tous les rapports reçus par le SENE émanent d'entreprises accréditées, et le délai de six mois est généralement respecté. Toutefois, une surveillance stricte de ce délai se heurte à des réalités structurelles : les installations ne sont pas toujours mises en service immédiatement, et le SENE n'est pas systématiquement informé en temps réel, l'OFCOM centralisant ces données au niveau national avec une mise à jour bimensuelle. De plus, la disponibilité des entreprises de mesure, majoritairement basées en Suisse alémanique, ne couvre pas toujours la Romandie de manière optimale, ce qui peut engendrer des délais

imprévus. Face à ces contraintes, le SENE développe actuellement une solution de base de données interne pour améliorer le suivi de ces délais, offrant une réponse plus adaptée que la création d'un nouveau registre public.

3. Transparence et accessibilité publique : L'objectif de rendre l'information transparente et accessible à la population est déjà partiellement réalisé. Les données techniques sont visibles sur le SITN, et les rapports de contrôle sont consultables auprès du SENE. La motion ne propose pas de nouvelles données, mais vise à améliorer la centralisation et la lisibilité de l'existant.

Compte tenu de l'existence, du suivi en continu et de l'accessibilité des sources existantes, mettre en place un nouveau cadastre reviendrait principalement à dupliquer des informations déjà disponibles. Cette redondance ne présenterait qu'un intérêt limité tout en augmentant les risques d'incohérences entre les différentes bases de données. Si les données sont mises à jour à des rythmes différents ou si les méthodologies de saisie varient, les citoyen-ne-s risquent de se retrouver face à des informations contradictoires, ce qui irait à l'encontre de l'objectif de transparence recherché.

4. CONTRAINTES ET RISQUES

4.1. Risques d'erreurs et de gestion des données

La création d'un cadastre implique nécessairement la collecte, la saisie et la mise à jour régulière d'un volume important de données techniques. Dans le domaine des télécommunications, ces informations peuvent évoluer rapidement : modifications d'équipements, ajustements de paramètres techniques, mise en service ou mise hors service d'installations ou encore activation ou désactivation de bandes de fréquence. Sans système centralisé et standardisé, la gestion manuelle ou semi-automatisée de ces informations augmente inévitablement les risques d'erreurs de saisie, d'interprétation ou de mise à jour tardive.

Ces risques sont d'autant plus importants que les données doivent être régulièrement transmises ou vérifiées auprès de différents acteurs. Chaque étape supplémentaire dans la circulation de l'information accroît la probabilité d'inexactitudes ou d'écarts par rapport à la situation réelle.

4.2. Multiplication des sources et risques d'incohérence

Au-delà des erreurs de saisie, la création d'un nouveau cadastre introduirait également une source supplémentaire d'information au sein d'un système de données déjà existant. Les infrastructures de télécommunication font en effet déjà l'objet de plusieurs bases de données, notamment au niveau fédéral ou auprès des opérateurs.

L'ajout d'un cadastre supplémentaire signifie qu'un même objet — une antenne ou un site d'émission — pourrait être décrit dans plusieurs systèmes distincts. Dans ce contexte, le maintien d'une cohérence parfaite entre les différentes données publiées devient particulièrement difficile. Les écarts de mise à jour, les différences de méthodologie ou les interprétations divergentes peuvent conduire à l'apparition d'informations contradictoires.

Autrement dit, l'introduction d'un nouvel acteur dans la gestion et la publication de ces données augmente la complexité globale du système. Plutôt que de clarifier l'information, un cadastre supplémentaire pourrait ainsi contribuer à accroître la confusion entre les différentes sources disponibles et nuire à l'objectif de transparence recherché.

4.3. Contraintes organisationnelles

La gestion d'un tel outil nécessiterait par ailleurs la mise en place de procédures administratives et techniques spécifiques : réception et vérification des données, gestion des mises à jour, coordination avec les opérateurs et les autorités fédérales, contrôle de la cohérence des informations publiées.

Ces activités représenteraient une charge organisationnelle supplémentaire pour les services concernés (particulièrement le SENE, mais aussi le SIEN et le SGRF en charge du SITN dans une moindre mesure). Compte tenu de la rapidité d'évolution des infrastructures de télécommunication, le maintien d'un cadastre fiable exigerait une attention constante et des ressources supplémentaires dédiées, ce qui pourrait s'avérer disproportionné au regard de l'utilité réelle du dispositif.

5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

5.1. Coûts de développement

La création d'un cadastre impliquerait des investissements significatifs : développement d'une base de données pertinente, mise en place d'une interface SIG, création de formulaires de saisie, outils d'import automatisé, infrastructure informatique adaptée, etc. Ces coûts initiaux peuvent rapidement devenir conséquents, même pour un projet de taille modeste. Toutefois, ils n'ont pas été chiffrés à ce stade.

5.2. Coûts de fonctionnement

Une fois le système en place, il doit être entretenu. Cela inclut l'actualisation régulière des données, la maintenance du système, la surveillance des anomalies éventuelles et les échanges avec les opérateurs. Les coûts de fonctionnement seront récurrents et représenteront une charge non négligeable pour les services concernés.

Comme le SENE ne dispose que de 40% d'EPT pour gérer le suivi administratif lié aux rayonnements non ionisants, l'augmentation de la charge de travail ne pourrait pas être absorbée et induirait forcément une augmentation de la dotation du personnel administratif de l'administration cantonale des différents services concernés.

5.3. Rapport coût-bénéfice

Lorsque l'on compare ces investissements avec la plus-value attendue, le rapport coût-bénéfice apparaît clairement déséquilibré. Les informations sont déjà disponibles via les sources fédérales et les opérateurs, en principe sous une forme fiable et actualisée. Créer un nouveau cadastre spécifique au territoire neuchâtelois n'apporterait pas d'avantages concrets.

6. ALTERNATIVES ET OPTIMISATION DE L'EXISTANT

Compte tenu des risques de redondance et des coûts associés à la création d'un nouveau cadastre, la solution la plus réaliste pour atteindre les objectifs de la motion réside dans l'exploitation optimisée des données et des outils déjà en place, ainsi que dans l'attente du cadre législatif fédéral actuellement en cours de révision. C'est ainsi ces diverses mesures qui sont mises en œuvre.

6.1. Exploitation des données fédérales et du SITN

Toutes les informations techniques et de localisation requises par la motion sont déjà disponibles via les bases de données de l'OFCOM et sont intégrées au géoportail cantonal (SITN). Plutôt que de développer un nouveau système, il est plus pertinent de s'appuyer sur ces sources existantes. L'objectif de transparence peut être atteint en améliorant la mise en forme de ces données sur le SITN (par exemple, en rendant plus visibles les informations techniques déjà présentes), sans pour autant créer une base de données parallèle. Cette approche garantit l'actualité des informations et évite les risques d'incohérence entre les différentes bases de données.

6.2. Suivi des contrôles et données internes

Concernant le suivi des mesures de conformité, les rapports sont déjà centralisés au niveau du SENE. La motion demande une information plus claire sur le respect des délais, mais la création d'un registre public supplémentaire ne résout pas les difficultés structurelles de coordination (délais de mise en service, disponibilité des expert-e-s). La solution la plus pragmatique consiste à maintenir les procédures de déclaration actuelles et à s'appuyer sur les développements internes déjà en cours pour améliorer le suivi administratif (intégration de la base de données actuelle dans la base de données globale du SENE « HESTIA »). Cela permet de garder une maîtrise des données sans alourdir la charge de travail par la gestion d'un outil public distinct.

6.3. Anticipation du cadre législatif fédéral

Enfin, le cadre juridique actuel évolue significativement. La révision de la loi sur les télécommunications (LTC), actuellement en consultation avec une entrée en vigueur prévue pour fin 2026 ou début 2027, transforme la nature de l'accès aux données. Jusqu'à présent, l'Office fédéral de la communication (OFCOM) disposait d'une marge de manœuvre pour décider de publier ou non certaines informations. Le nouveau cadre imposera à l'OFCOM d'accorder systématiquement l'accès aux données. Cette évolution rend la création d'un cadastre cantonal autonome encore moins pertinente. Attendre la mise en œuvre de cette nouvelle obligation fédérale permettra de bénéficier d'un accès garanti et standardisé aux données au plan national sans que le canton n'ait à investir dans la collecte ou la maintenance d'un système parallèle. La stratégie la plus efficiente consiste donc à s'aligner sur cette nouvelle dynamique législative plutôt qu'à précipiter la mise en place d'un dispositif cantonal qui pourrait devenir obsolète ou inutile.

7. CONCLUSION

L'analyse menée dans le présent rapport montre que la motion 22.129, bien que fondée sur une préoccupation légitime de transparence et de sécurité sanitaire, propose une solution disproportionnée par rapport aux besoins réels.

Les données techniques, les rapports de conformité et les moyens de surveillance demandés par la motion sont déjà collectés et disponibles, soit au niveau fédéral (OFCOM), soit au niveau cantonal (SITN, SENE). La création d'un nouveau cadastre cantonal ne ferait qu'introduire une redondance inutile, augmentant les coûts de développement et de fonctionnement, tout en créant des risques d'incohérences et d'erreurs qui pourraient nuire à la confiance du public et à l'objectif de transparence visé.

Dès lors, le Conseil d'État considère que la création d'un cadastre d'antennes cantonal n'est pas opportune. Il est préférable de maintenir l'usage des outils existants, de veiller à leur bonne exploitation et d'attendre la mise en œuvre de la nouvelle législation fédérale qui rendra l'accès aux données systématique. Cette approche permet de garantir une information fiable et à jour pour la population, tout en préservant les ressources administratives du canton.

En conclusion, le Conseil d'État invite votre Autorité à prendre acte du présent rapport et à classer la motion 22.129.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 28 septembre 2026

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
F. MAIRY

La chancelière,
S. DESPLAND