

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.16 vom 15. August 2014

Ne Jurisprudence Adm, 2014-08-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2012.16

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.16 du 15 août 2014

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.16 del 15 agosto 2014

Regeste

La motivation ne doit pas nécessairement se trouver dans la décision elle-même: le devoir de motiver est réputé satisfait si les motifs, bien qu'ils ne figurent pas dans la décision, doivent être considérés comme connus des intéressés en raison des circonstances, par exemple si ceux-ci ont pu se rendre compte, sur la base d'une instruction préalable ou du résultat de la procédure probatoire, des raisons pour lesquelles l'autorité a tranché de cette façon et non d'une autre. La motivation peut dès lors découler d'une correspondance séparée ou du renvoi à une prise de position d'une autre autorité. Par contre, les déclarations de l'administration lors de contacts avec l'administré ne remplacent pas la motivation proprement dite qui, seule, permet à l'administré de s'expliquer avec tout le soin requis sur l'argumentation de l'administration et de rédiger en conséquence son mémoire de recours.

Volltext

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants:

A.

La fondation de placement D. est propriétaire de l'article [a] du cadastre de A., situé en zone d'activités mixtes (ci-après: ZAM) selon le plan d'aménagement communal du 7 juin 1995. Le 30 mai 2011, C. S.A. (ci-après: la société) a déposé une demande de permis de construire pour implanter une nouvelle station de communication mobile en toiture du bâtiment industriel et artisanal situé sur cette parcelle, []. Cette demande était notamment accompagnée d'une fiche de données spécifique au site concernant les stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil (WLL) au sens de l'article 11 et de l'annexe 1, chiffre 6 de l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non-ionisant (ORNI), du 23 décembre 1999 (ci-après: fiche de données).

B.

La mise à l'enquête publique de ce projet a suscité plusieurs oppositions, notamment de X. et Y. (ci-après: les opposants, respectivement les recourants). Les opposants ont mis en évidence la situation de leur parcelle ([]) dans le quartier protégé de la Cité B., entre l'emplacement destiné à la nouvelle antenne et le centre commercial [], soit dans un secteur très fréquenté, soumis à un important trafic et déjà pourvu de plusieurs antennes de téléphonie mobile dans un rayon de 250 à 350 m. Ils ont contesté la nécessité d'ériger une nouvelle antenne dans ce secteur déjà desservi et ont suggéré un autre emplacement, par exemple de l'autre côté de l'autoroute. Par ailleurs, ils ont mis en doute les valeurs limites en matière de rayonnement non ionisant admises par le droit suisse, au regard de la législation des autres pays européens et des recommandations de la Communauté européenne. Ils ont affirmé qu'en vertu du principe de précaution, aucune nouvelle installation de téléphonie

mobile ne pouvait être érigée sans que des études scientifiques fiables n'aient d'abord établi leur absence de danger pour les voisins et que dans le cas présent, aucune mesure préalable des champs magnétiques n'avait été effectuée, bien que l'antenne soit prévue à côté d'habitations où vivent de nombreux enfants. Ils ont précisé que l'intensité du champ électrique de la nouvelle antenne se situerait par endroits à la limite de la valeur maximale autorisée de 5 volts par mètre (V/m), déjà largement plus élevée que les normes européennes. Ils ont dès lors estimé qu'il était impossible que les valeurs limites fixées par l'ORNI ne soient pas dépassées, en raison des autres antennes de téléphonie mobile situées à proximité. Ils ont enfin demandé qui serait responsable des éventuels dommages subi par des personnes souffrant du "syndrome des micro-ondes" et ont regretté que la commune n'organise pas des séances d'information publique, en présence de scientifiques et de médecins.

C.

Le 3 novembre 2011, le service de l'aménagement du territoire (ci-après: SCAT) a transmis au Conseil communal de A. son préavis de synthèse sur le projet. Il a préavisé ce dernier favorablement, tout en formulant diverses demandes complémentaires découlant de l'ORNI. Le SCAT a en particulier exigé que la société procède à des mesures de contrôle lors de la mise en exploitation de la nouvelle installation et adapte si nécessaire celle-ci dans un délai maximum de cinq jours ouvrables, de manière à ce que les valeurs limite puissent être respectées "selon les recommandations en vigueur au moment du contrôle".

D.

Le Conseil communal a levé l'opposition par décision du 23 décembre 2011. Il a mis en doute la qualité des opposants pour contester le projet litigieux, en considérant que ceux-ci n'étaient pas touchés plus que quiconque par la nouvelle antenne de téléphonie mobile et n'émettaient que des considérations subjectives. Il a toutefois retenu que l'opposition était mal fondée, en se référant au préavis du SCAT confirmant le respect des exigences de l'ORNI et formulant des demandes complémentaires, ainsi qu'à une séance de conciliation du 14 décembre 2011, au cours de laquelle des représentants de la société auraient répondu point par point aux griefs des opposants.

Par décision du 23 décembre 2011 également, le Conseil communal a délivré à la société le permis de construire le projet.

E.

Le présent recours est dirigé contre la décision du Conseil communal levant l'opposition. En leur qualité d'habitants de la Cité B., les recourants déclarent se trouver dans la ligne directe d'émission de la nouvelle installation de téléphonie mobile et s'estiment donc touchés plus que quiconque par ce projet. Ils reprochent à la décision communale une absence totale de motivation, soulignant en particulier que de nombreux points sont restés sans réponse lors de la séance de conciliation, que celle-ci n'a pas fait l'objet d'un procès-verbal complet et que seul un engagement de la société à respecter les normes en vigueur leur a été remis après cette séance. Comme la Cité B. constitue un site historique protégé, les recourants considèrent par ailleurs que le Conseil communal n'a pas respecté la procédure imposée par la Confédération dans une brochure intitulée "Téléphonie mobile: guide à l'intention des communes et des villes", éditée par les offices fédéraux de l'environnement, de la communication et du développement territorial: selon cette brochure, l'installation

d'antennes de téléphonie mobile sur des monuments historiques ou à proximité de ceux-ci est à éviter. Les recourants estiment que le Conseil communal aurait dès lors dû consulter l'office de la protection des monuments et des sites (désormais: office du patrimoine et de l'archéologie, OPAN).

En outre, ils reprennent les arguments de leur opposition concernant l'absence de justification de l'emplacement de la nouvelle installation de téléphonie mobile, l'absence de mesures préalables des immissions à proximité de leur habitation, en particulier dans le jardin potager communautaire situé sur l'article [...] et fréquenté par de nombreux enfants, ainsi que le principe de précaution qui commanderait selon eux d'éviter toute nouvelle installation présentant un risque potentiel dans l'attente de nouvelles études scientifiques. Ils s'inquiètent à nouveau de la responsabilité en cas de dommages liés au "syndrome des micro-ondes" et réclament toujours une séance d'information publique.

Ils concluent à l'annulation de la décision attaquée, subsidiairement au rejet de la demande de permis de construire déposée par la société, le tout sous suite de frais. Ils demandent à ce qu'une équitable indemnité de parties leur soit versée, en compensation du travail considérable que la rédaction du recours a occasionné pour eux.

F.

Le Conseil communal a transmis le dossier de la cause au service juridique, chargé de l'instruction du recours, le 2 mars 2012, en se référant à la décision attaquée et sans formuler d'autres observations.

G.

Dans ses observations du 22 mars 2012, dont le contenu sera repris ci-après dans la mesure nécessaire, la société a conclu au rejet du recours pour autant qu'il soit recevable.

Considérant en droit:

1.

1.1.

Le recours a été déposé dans les formes et délai légaux.

1.2.

Au sens de l'article 32, lettre a de la loi sur la procédure et juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, a qualité pour recourir toute personne, corporation et établissement de droit public ou commune touchés et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Selon la fiche de données (p. 5), la distance maximale pour pouvoir former opposition au projet est de 747.4 m. En l'occurrence, selon les informations du Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN), consultable sur le site internet de l'Etat de Neuchâtel, les recourants sont propriétaires d'une maison située à un peu moins de 120 m du lieu où le projet doit être implanté. Par ailleurs, ils utilisent le jardin communautaire qui se trouve sur l'article [...], qui jouxte l'article [a]. Par conséquent, ils possèdent la qualité pour s'opposer au projet litigieux et déposer le présent recours.

2.

2.1.

Le droit de l'administré à obtenir une décision motivée, garanti par le droit d'être entendu dérivant de l'article 29, alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.), du 18 avril 1999, a pour corollaire l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision. L'administré doit connaître les motifs d'une décision administrative afin de pouvoir la comprendre et l'attaquer utilement s'il y a lieu, tandis que l'autorité de recours en a besoin pour pouvoir exercer son contrôle (RJN 1998, p. 179; arrêt du Tribunal administratif cantonal du 4 novembre 2010, référence: TA 2007.311, consid. 4).

Pour répondre à ces exigences, il suffit, selon la jurisprudence, que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. En revanche, il y a violation du droit d'être entendu si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner et de traiter les faits pertinents (ATF 133 III 439 consid. 3.3; ATF 126 I 102; ATF 122 IV 8; RJN 1987, p. 259 et toutes les références citées). L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais elle peut au contraire se limiter à ceux qui lui paraissent pertinents (ATF 133 I 270 consid. 3.1; 130 II 530 consid. 4.3; 126 I 97 consid. 2b; ATF du 23 avril 2008, référence: 5A_664/2007, consid. 2.1.1). D'après le Tribunal fédéral, plus l'affaire est complexe, plus il convient de fixer des exigences strictes à la motivation (ATF 111 Ia 2 consid. 4b p. 4 ■ JT 1987 I 133; Zen-Ruffinen, Droit administratif, Partie générale et éléments de procédure, Bâle et Neuchâtel 2013, N.567 et les références citées).

Toujours selon le Tribunal fédéral, la motivation ne doit pas nécessairement se trouver dans la décision elle-même: le devoir de motiver est réputé satisfait si les motifs, bien qu'ils ne figurent pas dans la décision, doivent être considérés comme connus des intéressés en raison des circonstances, par exemple si ceux-ci ont pu se rendre compte, sur la base d'une instruction préalable ou du résultat de la procédure probatoire, des raisons pour lesquelles l'autorité a tranché de cette façon et non d'une autre (RJN 1987 p. 261; RJN 1980-81, p. 208). La motivation peut dès lors découler d'une correspondance séparée ou du renvoi à une prise de position d'une autre autorité. Par contre, les déclarations de l'administration lors de contacts avec l'administré ne remplacent pas la motivation proprement dite qui, seule, permet à l'administré de s'expliquer avec tout le soin requis sur l'argumentation de l'administration et de rédiger en conséquence son mémoire de recours (Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 267 et références citées).

2.2.

En l'occurrence, comme le relèvent les recourants dans leur mémoire, l'objet de la procédure, qui pose des questions techniques en rapport avec l'ORNI, doit être qualifié de complexe. Or, la décision communale est très sommairement motivée. Elle se borne à renvoyer au préavis de synthèse du SCAT, qui fait partie des documents probatoires déterminants à mettre à disposition des parties dans le dossier (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, N.1584). Selon un message électronique du 31 octobre 2011 figurant au dossier communal, ce préavis a été demandé par l'administration communale en vue de la séance de conciliation du 14 décembre 2011. Il est donc possible que les recourants aient pris connaissance de ce préavis lors de cette séance, mais rien ne l'établit. De plus, dans la décision attaquée, le Conseil communal ne met pas du tout en relation les griefs soulevés dans l'opposition avec le contenu du préavis de synthèse.

Certes, la commune a pris la peine d'organiser la séance de conciliation du 14 décembre 2011, à laquelle ont participé les recourants et des représentants de la société. Selon l'ordre du jour de cette séance figurant au dossier communal, les recourants ont pu présenter leur argumentation et un temps a été réservé pour que les représentants de la société puissent y répondre. Cette dernière allègue de plus, dans ses observations sur le recours, avoir fourni tous les renseignements sollicités par les recourants lors de la séance de conciliation, ainsi que par téléphone et par mail. Il n'en reste pas moins que l'on ignore le contenu des diverses déclarations émises oralement lors de ces contacts, auxquels le Conseil communal se borne à renvoyer dans la décision attaquée. Ces déclarations ne sauraient remplacer une motivation proprement dite (ATF 111 Ia 2, consid. 4b p. 4 ■ JT 1987 I 133).

Par conséquent, force est de constater que la décision du Conseil communal souffre d'un manque de motivation évident.

2.3.

Une violation du droit d'être entendu peut exceptionnellement être réparée lorsque l'autorité auteur de la décision a pris position sur les arguments décisifs dans le cadre des échanges d'écritures de la procédure de recours et que l'administré a eu la possibilité de s'expliquer librement devant une autorité de recours dont la cognition est aussi étendue que celle de l'autorité inférieure (ATF 133 I 201, consid. 2.2, p. 204s; ATF 130 II 530, consid. 7.3, p. 562). La Cour de droit public du Tribunal cantonal a récemment rappelé que lorsqu'aucune loi spécifique n'étend le pouvoir d'examen de l'autorité de recours à l'inopportunité de la décision prise, la violation du droit d'être entendu ne peut, en règle générale, pas être réparée par le dépôt d'un recours devant l'autorité administrative hiérarchiquement supérieure. Il a précisé que raisonner autrement reviendrait à généraliser une pratique qui doit rester l'exception (arrêt de la Cour de droit public du 7 avril 2011 CDP.2009.121, consid. 3a). Dans le domaine des constructions, l'autorité de recours doit limiter son pouvoir d'intervention à l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation (art. 33, litt. a LPJA).

En l'occurrence, le Conseil communal n'a pas amené de motivation supplémentaire dans ses observations sur le recours. Même si tel avait été le cas, au vu des principes qui viennent d'être rappelés, cette motivation complémentaire ne permettrait pas à l'autorité de céans de réparer la violation du droit d'être entendu des recourants.

3.

3.1.

Il découle de ce qui précède que le recours doit être admis. La décision attaquée devra être annulée et la cause renvoyée au Conseil communal, pour qu'il rende une décision dûment motivée.

3.2.

La présente décision sera rendue sans frais, les autorités communales n'en payant pas (art. 47, al. 2 LPJA). L'avance de frais de Fr. 1'100.■ versée par les recourants suite à la décision du 25 janvier 2012 du service juridique leur sera donc restituée.

3.3.

Les recourants ayant agi dans leur propre cause, sur la base des arguments développés dans leur opposition, il ne sera pas alloué d'indemnité de dépens (art. 48, al. 1 LPJA; ATF 1C_754/2013; ATF 129 II 297, consid. 5 p. 304).

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Le recours de X. et Y. contre la décision du Conseil communal de A. du 23 décembre 2011 est admis.

2. Ladite décision est annulée et la cause renvoyée au Conseil communal au sens des considérants.

3. La présente décision est rendue sans frais.

4. L'avance de frais de Fr. 1'100.■ versée par les recourants leur est restituée.

5. Il n'est pas alloué d'indemnité de dépens.

Neuchâtel, le 15 août 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

La chancelière,

A. Ribaux

S. Despland

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.