

## **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2012.329 vom 19. August 2015**

Ne Jurisprudence Adm, 2015-08-19, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2012.329](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2012.329)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2012.329 du 19 août 2015

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2012.329 del 19 agosto 2015

### **Regeste**

La mise en consultation assez tardive du dossier par la commune, due avant tout aux recourants, ne les a pas empêchés de formuler un recours détaillé et des offres de preuve, de sorte que leur droit d'être entendu n'a pas été violé; Les dispositions du règlement d'aménagement communal sur la hauteur des constructions ne s'appliquent pas aux antennes de téléphonie mobile; La jurisprudence exige qu'une antenne de téléphonie mobile s'intègre dans le paysage. De ce point de vue, la décision attaquée n'est pas suffisamment motivée au regard de l'article 7 LConstr. (clause d'esthétique positive); L'installation litigieuse respecte les exigences et les valeurs limites de l'ORNI, qui sont exhaustives dès lors que les connaissances scientifiques actuelles ne fournissent pas d'éléments qui commanderaient leur adaptation.

### **Volltext**

A.

D. est propriétaire de l'article [a] du cadastre de A., [ ]. Selon le plan d'aménagement communal sanctionné le 27 octobre 1999, cette parcelle est située pour partie en zone mixte 2 (ZM2) et pour l'autre partie en zone industrielle (ZI). Un bâtiment y est érigé, à l'usage d'usine et d'habitation selon les indications du registre foncier. Une demande de permis de construire une nouvelle station de téléphonie mobile sur ce terrain, à proximité immédiate du bâtiment existant, a été signée par le propriétaire et par B. SA (ci-après: l'opérateur) et adressée à la commune de A. le 11 mars 2012. 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) était jointe à la demande de permis de construire.

B.

La mise à l'enquête publique de ce projet a suscité plusieurs oppositions, notamment de la part des époux X. et Y. (ci-après: les opposants, respectivement les recourants), propriétaires de l'article 6890 du cadastre de A.. Les opposants ont allégué que le projet dépassait la hauteur maximale fixée dans la zone concernée par le règlement d'aménagement communal (ci-après: RA); que son intégration dans le site n'était pas satisfaisante et qu'il aurait dû être construit au même emplacement qu'une installation de téléphonie déjà existante à quelques centaines de mètres. Invoquant le principe de précaution et diverses études indépendantes en matière de rayonnement électromagnétique, ils ont mis en évidence le danger que représentait la construction d'une antenne de téléphonie mobile à quelques mètres d'une zone d'habitation et plus particulièrement de

chambres d'enfants. Ils ont exposé que selon un rapport intitulé "BioInitiative", les limites fixées par l'ORNI n'étaient pas assez restrictives. Ajoutant que selon le Tribunal fédéral, les communes avaient le droit de planifier les installations de téléphonie mobile dans des secteurs précis de leur territoire, ils ont conclu à ce que le projet litigieux soit refusé.

C.

Le 27 juin 2012, le service de l'aménagement du territoire (ci-après: SCAT) a transmis au Conseil communal un préavis de synthèse favorable sur le projet, à condition que les remarques formulées par les services consultés soient respectées.

L'opérateur s'est prononcé sur l'opposition le 26 septembre 2012, en concluant à son rejet.

D.

Le Conseil communal a levé l'opposition par décision du 17 octobre 2012. En préambule, il a relevé que les antennes de téléphonie mobile sont conformes à la zone à bâtir et que les opérateurs ont un droit à l'octroi d'une autorisation de construire lorsque les autres conditions du droit cantonal des constructions sont remplies. En réponse aux arguments des opposants, il a exposé que les antennes devaient respecter une certaine hauteur pour fonctionner et que les dispositions sur la hauteur des constructions ne leur étaient pas applicables, puisqu'elles ne constituaient pas des bâtiments et n'étaient pas de nature à modifier les conditions "d'éclairage" ou de luminosité sur les propriétés voisines. Du point de vue esthétique, le Conseil communal a considéré que pour des raisons de fonctionnalité, les antennes ne pouvaient s'adapter au site environnant ni en forme, ni en hauteur, seule leur couleur pouvant être modulée. Il en a conclu que de telles infrastructures ne pouvaient être interdites que si elles compromettaient la protection de paysages et de sites importants ou de bâtiments classés, ce qui n'était pas le cas en l'occurrence. Il a ajouté qu'elles devaient nécessairement être construites sur le territoire urbain et n'avaient pas d'autres incidences pour l'observateur moyen que celles d'autres infrastructures techniques destinées à l'approvisionnement en eau et en énergie, à l'éclairage de l'espace routier ou aux transports publics.

Le Conseil communal a ensuite déclaré que la solution consistant à installer l'antenne litigieuse sur le mât déjà situé sur une autre parcelle ([ ]) avait été étudiée mais s'était révélée impossible, vu le cumul des puissances des antennes déjà situées sur ce mât et le refus de l'entreprise C.. Il a rappelé qu'un autre emplacement avait été envisagé près du club de tennis et s'était révélé inadéquat, vu la proximité de la forêt et la présence d'une zone de verdure.

En outre, le Conseil communal a observé que les valeurs limites applicables en Suisse en matière de rayonnement non ionisant étaient parmi les plus strictes au monde et qu'elles étaient en l'espèce respectées. S'agissant des dangers des ondes électromagnétiques pour la santé, le Conseil communal a retenu que les nombreuses études internationales effectuées à ce jour n'avaient pas pu démontrer de manière fiable que les valeurs limites actuelles devaient être abaissées. Il a enfin remarqué qu'il était impossible d'apporter la preuve scientifique de l'innocuité absolue de la téléphonie mobile, compte tenu de la diversité des effets qu'elle pourrait avoir, qui constituent uniquement des probabilités.

E.

Le présent recours est dirigé contre cette décision. Il reprend les arguments invoqués dans l'opposition relatifs à la hauteur du projet, à son intégration dans le site et à ses

conséquences sur la santé. Par ailleurs, les recourants soutiennent que le Conseil communal a violé leur droit d'être entendu à plusieurs égards.

F.

Par courrier du 25 janvier 2013, le Conseil communal a déclaré ne pas avoir de remarques à formuler sur le recours, tout en donnant des précisions sur la date à laquelle il a transmis le dossier pour consultation aux recourants. L'opérateur a conclu au rejet du recours, par mémoire du 4 mars 2013 dont le contenu sera repris ci-après dans la mesure nécessaire.

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 la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, a qualité pour recourir toute personne, corporation et établissement de droit public ou commune touchés par la décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Selon la fiche de données jointe à la demande de permis de construire, la distance maximale pour pouvoir former opposition au projet litigieux est de 421 mètres. Cette distance est celle entre le lieu à utilisation sensible et l'antenne émettrice de l'installation la plus proche (cf. fiche de données, chiffre 6). Selon le Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN), les recourants sont propriétaires d'une maison située à environ 65 mètres du lieu où le projet doit être implanté. Par conséquent, ils possèdent la qualité pour s'opposer au projet et déposer le présent recours, qui doit être déclaré recevable.

2.

2.1.

Les recourants se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendu, en alléguant que la commune ne les a pas autorisés à faire des photocopies de leur dossier et que celui-ci n'a été remis à leur mandataire pour consultation que trois jours avant l'échéance du délai de recours. Selon eux, cet accès restreint et cette transmission tardive auraient empêché toute démarche utile à la formation d'un recours, notamment la tenue d'une expertise du rayonnement émis par l'installation litigieuse.

Dans son courrier du 25 janvier 2013, le Conseil communal déclare que le dossier a été transmis à la mandataire des recourants le 14 novembre 2012. Il précise toutefois que la consultation du dossier n'a été sollicitée que le 12 novembre 2012 et que les collaborateurs de la commune, avant de donner suite à cette demande, ont tenu à vérifier qu'ils ne risquaient pas de divulguer des informations confidentielles.

2.2.

Le droit d'être entendu, garanti à l'article 29, alinéa 2 de la Constitution fédérale (Cst.), du 18 avril 1999, comprend notamment le droit pour celui à qui une décision sera adressée de prendre connaissance du dossier, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves, d'obtenir qu'il

soit donné suite à ses offres de preuves, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat (ATF 135 II 286, consid. 5.1). L'accès au dossier comprend, en règle générale et selon la jurisprudence, le droit de consulter les pièces au siège de l'autorité, de prendre des notes (ATF 115 Ia 293, consid. 5; ATF 112 Ia 377 consid. 2b) et, pour autant que cela n'entraîne aucun inconvénient excessif pour l'administration, d'en faire des photocopies (ATF 120 IV 242 consid. 2c; ATF du 11 janvier 2008 5A\_526/2007, consid. 4.2).

### 2.3.

En l'occurrence, selon le Conseil communal, la mise en consultation du dossier a eu lieu le 14 novembre 2012. Il restait donc en réalité cinq jours avant l'échéance du délai de recours, qui arrivait à expiration le lundi 19 novembre 2012. D'une part, rien n'indique que cette mise en consultation assez tardive soit le fait de la commune. Elle semble plutôt être due aux recourants, qui n'ont pas réfuté l'affirmation du Conseil communal selon laquelle ils n'ont cherché à consulter le dossier que le 12 novembre 2012. D'autre part, on ignore la raison pour laquelle ils n'ont pas pu effectuer des copies du dossier. Quoiqu'il en soit, ce mode de consultation n'a pas empêché les intéressés de recourir et de développer une argumentation détaillée sur les divers aspects abordés dans la décision attaquée.

S'agissant de l'expertise à laquelle les recourants souhaitaient procéder, semble-t-il durant le délai de recours, il convient de rappeler que selon l'article 33, litt. b LPJA, un recourant peut invoquer une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents par l'autorité inférieure. Par ailleurs, il découle du droit d'être entendu que l'autorité a l'obligation de motiver sa décision et que le recourant a le droit de faire administrer des preuves par l'autorité de recours, pour autant que celles-ci soient requises dans les formes prévues par le droit cantonal et qu'elles apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents (ATF 138 IV 81 consid. 2.2.; ATF du 7 avril 2015 1C\_307/2014, consid.4.1. et les références citées; ATF 131 I 153 consid. 3). Les recourants avaient donc tout loisir, plutôt que de faire procéder à une expertise durant les derniers jours du délai de recours, d'invoquer une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents et un défaut de motivation de la décision attaquée, en requérant une expertise dans leur mémoire de recours. C'est d'ailleurs ce qu'ils ont fait.

En résumé, la manière dont le dossier a été mis en consultation n'a pas entravé les recourants dans la défense de leurs droits, de sorte que de ce point de vue, leur droit d'être entendu a été respecté.

## 3.

### 3.1.

Les recourants estiment que le projet litigieux viole l'article 11.3.6 RA, qui limite la hauteur des constructions en ZM2 à 10.5 mètres au faîte, étant précisé que le droit communal ne contient aucune exception en faveur des antennes de téléphonie mobile.

### 3.2.

Selon les plans joints à la demande de permis de construire, l'installation litigieuse atteindra une hauteur totale de 20.14 mètres. Comme le relèvent les recourants, l'article 11.3.6 RA limite la hauteur des constructions au faîte à 10.5 mètres en ZM2. Toutefois, il ressort du plan de situation du projet, ainsi que des indications figurant SITN, que l'antenne doit plutôt prendre place sur la partie du terrain située en zone industrielle, qui prévoit pour les

constructions une hauteur maximale de corniche de 9.5 mètres, respectivement 7.5 mètres en limite d'une zone d'habitation (art. 12.1.6 lit. b RA).

### 3.3.

Selon le Tribunal fédéral, toute réglementation communale d'aménagement du territoire ou de police des constructions doit, si elle règle spécialement la question de l'implantation des antennes de téléphonie mobile, permettre le respect de l'intérêt public poursuivi par les opérateurs de services de téléphonie mobile, soit offrir des services de qualité à la population suisse dans un environnement concurrentiel (art. 1, al. 1 de la loi sur les télécommunications (LTC), du 30 avril 1997). Le Tribunal fédéral a dès lors considéré que des prescriptions générales limitant la hauteur des constructions ne pouvaient viser la hauteur des antennes de téléphonie mobile, qui doivent pour pouvoir fonctionner dépasser la hauteur des bâtiments environnants. En effet, une application des règles générales limitant la hauteur des constructions aux antennes de téléphonie mobile reviendrait quasiment à interdire leur implantation en zone à bâtir (ATF 133 II 353 consid. 4.2; RDAF 2011, consid. 3b). Le Tribunal fédéral a confirmé ce qui précède dans un arrêt du 8 novembre 2011, en précisant que cette solution n'avait pas pour conséquence de rendre possible l'implantation de n'importe quelle antenne de téléphonie mobile en zone à bâtir, dans la mesure où les prescriptions du droit cantonal exigeaient que ces ouvrages s'intègrent dans le paysage (ATF 1C\_229/2011, consid. 2.4.2.). Au vu de cette jurisprudence, les dispositions du règlement d'aménagement de A. limitant la hauteur des constructions en ZM2 et en ZI ne s'appliquent pas au projet litigieux et les arguments des recourants s'avèrent mal fondés.

### 4.

#### 4.1.

Les recourants soutiennent que l'antenne litigieuse sera visible depuis de nombreuses parcelles des quartiers d'habitation environnants; qu'en raison de sa hauteur et de son aspect, elle aura un impact visuel et fonctionnel sérieux pour le voisinage; et qu'en raison de son aspect non-conventionnel, elle n'a rien de commun avec les éléments présents dans un environnement résidentiel, d'autant plus qu'elle doit prendre place entre deux habitations, "dans un endroit bucolique où est situé un petit canal et de la verdure". Par conséquent, de l'avis des recourants, l'antenne entraînera une perte totale de l'harmonie du quartier.

#### 4.2.

Selon l'article 7 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, les constructions et installations doivent répondre aux exigences d'une architecture de qualité, tant intérieure qu'extérieure (al. 1). Elles doivent tenir compte de leur environnement naturel ou bâti, notamment par rapport aux caractéristiques historiques, artistiques ou culturelles de la localité, du quartier ou de la rue où elles se trouvent (al. 2). L'article 9.9, alinéa 1 RA contient les mêmes règles, en précisant qu'une certaine unité, assurant le respect du caractère des ensembles bâtis, doit être recherchée. Le Conseil communal peut s'opposer aux constructions et installations qui ne répondent pas à ces dispositions (art. 9.9, al. 2 RA). Telles qu'elles sont rédigées, ces prescriptions doivent être qualifiées de clauses d'esthétique positives, dans la mesure où elles exigent que les constructions soient conçues de manière à atteindre un effet d'ensemble satisfaisant et posent donc des exigences plus sévères que la simple interdiction d'un enlaidissement du site concerné. Même si une construction répond,

notamment par ses dimensions, aux prescriptions prévues pour la zone où elle se trouve, elle doit être conçue de telle façon qu'elle permette d'atteindre un effet d'ensemble satisfaisant. La clause générale positive est donc plus incisive qu'une clause dite négative interdisant un enlaidissement du site concerné. Ses critères, plus sévères, doivent donc être sérieusement justifiés (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation. Berne 2001, N. 891 et les références citées ; ATF 114 Ia 343, consid. 4b et toutes les références citées; RDAF 1999 I 326 consid. 2b; Chassot, La clause d'esthétique en droit des constructions, in RFJ 1993, p. 96-97).

#### 4.3.

Les autorités locales disposent d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'il s'agit d'examiner l'application de clauses d'esthétique (ATF du 15.04.2008 1C\_18/2008, consid. 5.2). En effet, le respect de l'esthétique des constructions dépend en premier lieu de l'autorité communale, qui dispose pour cela d'un large pouvoir d'appréciation auquel l'autorité de recours ne saurait substituer sans autre le sien propre (ATF 115 Ia 363 consid. 3b; RDAF 1999 I 328, consid. 2c; RJN 2006 p. 241, consid. 2a). Néanmoins, les clauses d'esthétique contenues à l'article 7 LConstr. et dans le droit communal ne peuvent être invoquées pour sauvegarder des objets ou des sites qui n'ont aucune valeur esthétique contre des atteintes dépourvues de portée. L'application de la clause d'esthétique doit se justifier par un intérêt public prépondérant, tel que la protection d'un site ou d'un ensemble de bâtiments présentant des qualités esthétiques remarquables. Selon la jurisprudence, une clause d'esthétique ne doit pas être appliquée de manière à vider pratiquement de sa substance la réglementation sur les zones en vigueur, mais dans le respect du principe de la proportionnalité à l'instar de toute restriction à la garantie de la propriété et à la liberté économique. La question de l'intégration d'une construction ou d'une installation à l'environnement bâti dans un site doit être résolue non pas en fonction du sentiment subjectif de l'autorité, mais selon des critères objectifs et systématiques; en tous les cas, l'autorité compétente doit indiquer les raisons pour lesquelles elle considère qu'une construction ou une installation serait de nature à enlaidir le site. Comme l'a relevé le Tribunal fédéral, "si l'on ne peut nier qu'une antenne de téléphonie mobile présente nécessairement un aspect visuel déplaisant, encore faut-il, pour exclure son implantation, qu'elle péjore de manière incontestable les qualités esthétiques d'un endroit donné" (ATF 115 Ia 363, consid. 3a; ATF du 31.05.2011 1C\_465/2010, consid. 3.2 et 3.3).

#### 4.4.

La motivation de la décision attaquée reste très générale en ce qui concerne l'intégration de l'antenne litigieuse dans le site bâti: le Conseil communal se borne à relever que par définition, les antennes de téléphonie mobile s'intègrent difficilement dans le site bâti, qu'elles ne sont pas davantage visibles que d'autres infrastructures techniques et qu'elles ne peuvent être interdites que si elles compromettent la protection de paysages et de sites importants ou de bâtiments classés. L'opérateur soutient le même point de vue dans ses observations sur le recours. Une telle motivation ne répond pas aux exigences rappelées ci-dessus pour l'application de la clause d'esthétique. En effet, le Conseil communal aurait dû placer le projet litigieux dans le quartier concerné, tel que celui-ci apparaît actuellement, et expliquer concrètement en quoi il tient compte ou non de son environnement naturel et bâti (RJN 1990 p. 182 consid. 2b; 1989 p. 240 consid. 2a). En se contentant d'une motivation purement générale, le Conseil communal n'a pas pris en compte la jurisprudence précitée du Tribunal fédéral, selon laquelle les antennes de téléphonie mobile, même si elles

ne sont pas soumises aux prescriptions générales limitant la hauteur des constructions, doivent s'intégrer dans leur environnement (ATF du 08.11.2011 1C\_229/2011, consid. 2.4.2 in fine).

#### 4.5.

Le droit d'être entendu a pour corolaire 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 TA.2007.311, consid. 4).

Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de nature formelle, dont la violation conduit à l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 137 I 195, consid. 2.2; 135 I 279, consid. 2.6.1). Une violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque l'intéressé jouit de la possibilité de s'exprimer librement devant une autorité de recours disposant du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure et qui peut ainsi contrôler librement l'état de fait et les considérations juridiques de la décision attaquée, à condition toutefois que l'atteinte aux droits procéduraux de la partie lésée ne soit pas particulièrement grave (ATF 137 I 195, consid. 2.3.2; 133 I 201, consid. 2.2; 132 V 387, consid. 5.1 et les références citées; ATF du 12 septembre 2013 1C\_533/2012, consid. 2.1). La Cour de droit public a 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. Elle 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).

Par conséquent, au vu de cette jurisprudence, l'autorité de céans ne peut pas se permettre de réparer le défaut de motivation de la décision attaquée. Les arguments des recourants relatifs à l'intégration du projet dans le site devront donc être admis et la cause renvoyée au Conseil communal pour nouvelle décision au sens des considérants.

#### 5.

##### 5.1.

Les recourants invoquent enfin le non-respect du principe de précaution, qui doit selon eux être appliqué lorsque l'on se trouve en présence d'une atteinte potentiellement grave, sans que celle-ci puisse être établie avec certitude en l'état actuel des connaissances scientifiques. Ils estiment qu'il conviendrait de déterminer par expertise si de nouvelles connaissances scientifiques existent en matière de rayonnement non ionisant, notamment eu égard à un rapport intitulé "BioInitiative" d'août 2007, ainsi qu'à un communiqué de presse de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) n°208 du 31 mai 2011, relatifs aux effets des ondes électromagnétiques sur la santé. Ils ajoutent qu'ils n'ont pas eu l'occasion de déterminer, durant la procédure d'opposition, si les valeurs limites du projet prises en compte par l'autorité communale avaient été calculées de manière exacte. Ils allèguent enfin que le canton de Neuchâtel a décidé d'appliquer le principe de précaution en ce qui concerne

le réseau Wi-Fi dans les écoles, notamment en interdisant son utilisation dans les classes d'école enfantines. A leur avis, il conviendrait d'en faire de même en l'occurrence, puisqu'une crèche doit être construite à proximité de l'antenne litigieuse.

## 5.2.

Le Tribunal fédéral a rappelé que le rayonnement non ionisant (Electrosmog) compte parmi les atteintes nuisibles ou incommodes contre lesquelles il faut protéger les hommes, les animaux et les plantes, ainsi que leurs biocénoses et leurs biotopes (art. 1er, al. 1er et 7, al. 1er de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983). Il a ajouté qu'à cet effet, les émissions de rayonnement non ionisant devaient être limitées (art. 11 LPE), entre autres par la fixation de valeurs limites d'émissions dans une ordonnance (art. 12, al. 1er litt. a et art. 2 LPE), et que le Conseil fédéral devait en outre édicter par voie d'ordonnance les valeurs limites d'immissions applicables à l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodes (art. 13 LPE) (ATF 126 II 399, consid. 3a ■ JT 2001 I 704). Dans cet arrêt de principe, le Tribunal fédéral a examiné à titre préjudiciel la légalité des valeurs limites fixées dans l'ORNI, qui contient les prescriptions d'exécution des dispositions susmentionnées. Cette ordonnance comporte une approche en deux axes: d'une part, elle fixe des valeurs limites d'immissions pour les incidences thermiques du rayonnement non ionisant émanant des installations fixes de téléphonie mobile, qui induisent un réchauffement du corps et diverses réactions nuisibles et sont scientifiquement connues et mesurables; d'autre part, pour tenir compte des effets non thermiques de ces installations, soupçonnés revêtir la forme de céphalées, vertiges, voire tumeurs cancéreuses, mais non démontrés scientifiquement, l'ORNI fixe des valeurs limites de l'installation pour les "lieux à utilisation sensible". Ceux-ci sont des espaces qui doivent bénéficier d'une protection plus élevée que les autres lieux de séjour, afin de réduire la charge de rayonnement de longue durée. Ces valeurs limites de l'installation constituent une forme de précaution basée sur l'article 1er, alinéa 2 LPE (Fabia Jungo, Le principe de précaution en droit de l'environnement suisse, 2012, p. 193/194).

Le Tribunal fédéral a considéré que les valeurs limites fixées dans l'ORNI étaient conformes à la loi fédérale sur la protection de l'environnement. Il a en particulier relevé que les valeurs limites de l'installation étaient sensiblement plus basses que les valeurs limites d'immissions et qu'à défaut d'échelle de mesure fiable permettant de saisir les effets non thermiques des installations de téléphonie mobile, cette limitation préventive des émissions répondait aux exigences de la LPE, qui exige que l'on tienne compte des effets des immissions sur des catégories de personnes particulièrement sensibles, telles que les enfants, les malades, les personnes âgées et les femmes enceintes (art. 13, al. 2 LPE). Le Tribunal fédéral a toutefois annoncé qu'il réexaminerait sa jurisprudence si de nouvelles connaissances fiables et adéquates, permettant de quantifier les effets non thermiques du rayonnement non ionisant, devaient apparaître (ATF précité, consid. 4c).

## 5.3.

Depuis lors, le Tribunal fédéral a retenu à plusieurs reprises, sur la base notamment de rapports du service spécialisé de l'administration fédérale, à savoir l'office fédéral de l'environnement (OFEV), que l'évolution de l'état de la science ne justifiait pas une nouvelle solution (ATF du 15 octobre 2010 1C\_431/2010, consid. 6; ATF du 3 août 2010 1C\_360/2009, consid. 4 et les références citées). S'agissant du rapport BioInitiative de 2007 cité par les recourants, qui émane d'un groupe de scientifiques internationaux, le Tribunal

fédéral a relevé que le Parlement européen avait renoncé, dans sa résolution à l'attention de la Commission européenne du 4 septembre 2008 ainsi que dans celle du 2 avril 2009, à demander la limitation à 0,6 V/m des valeurs limites de l'installation comme le précisait ce rapport. Il a précisé que dans ce cadre, le Parlement européen avait expressément renvoyé à la Suisse et à l'application du principe de prévention de cette dernière (ATF 1C\_360/2009, consid. 4.1).

Les recourants se réfèrent en outre au communiqué de presse n°208 de l'OMS, du 31 mai 2011. Selon ce communiqué, consultable sur le site internet de l'OMS, rubrique "centre des médias", le Centre international de Recherche sur le Cancer (CIRC) de l'OMS a classé les champs électromagnétiques de radiofréquences comme "peut-être cancérigènes pour l'homme (Groupe 2B)". L'OMS a cependant précisé, dans un aide-mémoire n°193 d'octobre 2014, également consultable sur son site internet, que le Groupe 2B désignait une catégorie "utilisée lorsque on considère comme crédible un lien de cause à effet, mais sans qu'on puisse éliminer avec une certitude raisonnable le hasard, un biais ou des facteurs de confusion." Dans cet aide-mémoire, l'OMS annonce qu'elle procèdera d'ici à 2016 à une évaluation formelle du risque pour tous les effets sur la santé dus à une exposition à des champs de radiofréquences. Au niveau suisse, l'OFEV a créé une structure de soutien en nommant un groupe consultatif d'experts en matière de rayonnement non ionisant, nommé BERENIS. Ce groupe a pour tâche d'examiner les nouveaux travaux scientifiques relatifs au rayonnement non ionisant, en choisissant les études méritant à ses yeux une évaluation détaillée du point de vue de la protection des personnes. Si de nouveaux résultats de la recherche scientifique ou l'expérience quotidienne l'exigeaient, l'OFEV proposerait au Conseil fédéral une adaptation des valeurs limites fixées dans l'ORNI (cf. site internet de l'OFEV, rubrique Electrosmog, Effets sur la santé). A ce jour, le groupe BERENIS n'a pas identifié d'études qui commanderaient une adaptation des valeurs limites fixées par l'ORNI.

#### 5.4.

Selon l'article 11, alinéa 1 et le chiffre 61 de l'annexe 1 de l'ORNI, la construction d'une installation émettrice de réseaux de téléphonie mobile cellulaires et d'une installation émettrice pour raccordements téléphoniques sans fil doit faire l'objet d'une fiche de données spécifiques au site, à remettre à l'autorité compétente. Cette fiche de données doit notamment contenir des informations concernant le rayonnement émis par l'installation sur le lieu accessible où ce rayonnement est le plus fort, sur les trois lieux à utilisation sensible où ce rayonnement est le plus fort et sur tous les lieux à utilisation sensible où la valeur limite de l'installation est dépassée (art. 11, al. 2, litt. c ORNI).

En l'occurrence, la fiche de données annonce un rayonnement dans le lieu de séjour momentané le plus chargé de 4.51 V/m et un rayonnement dans les trois lieux à utilisation sensible les plus chargés de 5.82 V/m, 4.58 V/m et 4.35 V/m, ne dépassant donc pas la valeur limite de l'installation de 6 V/m pour les installations qui émettent exclusivement dans la gamme de fréquence autour de 1800 MHz ou dans des gammes de fréquence plus élevées (cf. fiche de données, fiche complémentaire 2, Gamme de fréquence). Ces données répondent aux exigences de l'article 11 ORNI et respectent les valeurs limites de l'installation fixées par le chiffre 64 de l'annexe 6 ORNI. Dans la fiche de données, la société représentant l'opérateur a expressément déclaré que les indications figurant dans ce document étaient complètes et correctes (cf. chiffre 7 de la fiche de données). La fiche de données a été contrôlée par le service de l'énergie et de l'environnement (ci-après: SENE), chargé de veiller à ce que les constructions respectent les exigences de la protection de

l'environnement (art. 9, al. 3, litt. c du règlement d'organisation du Département du développement territorial et de l'environnement (RO-DDTE), du 13 novembre 2013). Dans son préavis, ce service a jugé que le projet litigieux respectait les exigences de l'ORNI. Les recourants, qui ont eu connaissance du préavis du SENE lorsqu'ils ont consulté le dossier communal, ne fournissent aucun élément qui laisserait penser que les éléments figurant dans la fiche de données doivent faire l'objet d'un nouveau contrôle par un autre expert, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur cette offre de preuves (art. 14 LPJA).

Il convient enfin de rappeler que selon l'article 12 ORNI, l'autorité doit veiller au respect des limitations des émissions, sur la base des recommandations de l'OFEV. Conformément à cette délégation de compétences, cet office édicte des recommandations d'exécution qui permettent de vérifier le respect de la valeur limite de l'installation et la charge de rayonnement non ionisant dans les conditions réelles d'exploitation de l'installation (ATF du 12 août 2014 1C\_653/2013, consid. 3.1.2).

5.5.

Il apparaît dès lors que l'installation litigieuse respecte les exigences fixées par l'ORNI, lesquelles sont conformes à la loi fédérale sur la protection de l'environnement, n'ont pas à être remises en question au vu des connaissances scientifiques actuelles et présentent un caractère exhaustif (Jungo, op. cit. p. 197/198).

6.

6.1.

Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis en ce qui concerne l'intégration du projet dans le site et la cause renvoyée au Conseil communal pour nouvelle décision au sens des considérants. Le recours doit être rejeté pour le surplus.

6.2

Les recourants, qui obtiennent partiellement gain de cause, supporteront le paiement de frais de procédure légèrement réduits (art. 47, al. 1 LPJA), qui comprennent les émoluments et les débours.

En application du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, l'émolument de décision est fixé en tenant compte de la mise à contribution de l'autorité, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6). Devant le Tribunal cantonal, le Conseil d'Etat et les autres autorités, l'émolument de décision n'excède pas Fr. 6'000.■ (art. 44, al. 1). Les frais de ports, d'expédition et de téléphone sont calculés forfaitairement à raison de 10% de l'émolument arrêté (art. 49, al. 1).

En l'espèce, la cause a nécessité un seul tour d'écritures, sans vision locale. Tout bien considéré, l'émolument réduit est fixé à Fr. 800.■, auxquels s'ajoutent les frais par Fr. 80.■. Ce montant est compensé par celui de l'avance de frais versée par les recourants suite à la décision du 12 décembre 2012 du service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction du recours.

6.3.

Vu l'issue du recours, les recourants ont droit à des dépens réduits (art. 48, al. 1 LPJA). Leur montant doit être déterminé en application du décret du 6 novembre 2012 précité, selon

lequel les honoraires sont fixés en fonction du temps nécessaire à la cause, de sa nature, de son importance, de sa difficulté, du résultat obtenu ainsi que de la responsabilité encourue par le représentant (art. 60, al. 2 et 69 TFrais). La mandataire des recourants a déposé son mémoire de frais et honoraires le 5 mai 2015. Celui-ci comprend des honoraires par Fr. 3623.30 TVA comprise, qui correspondent à 12.66 heures d'activité. S'y ajoutent des frais de Fr. 23.75, TVA comprise. Ces montants, ainsi que le temps d'activité indiqué par la mandataire, apparaissent comme adéquats par rapport à la nature de la cause. Les recourants n'ayant obtenu que très partiellement gain de cause, les dépens réduits seront fixés, sur la base du montant annoncé par la mandataire, à Fr. 911.75. Cette indemnité sera mise à la charge du Conseil communal.

6.4.

Vu l'issue du recours, l'opérateur a également droit à des dépens réduits. Par courrier du 11 mai 2015, son mandataire a informé le service juridique que 6 heures et 23 minutes avaient été consacrées à la défense des intérêts de son client. Ces activités concernent les quatre recours déposés contre le projet litigieux, pour lesquels l'opérateur a déposé un seul mémoire d'observations. Au tarif horaire de Fr. 250.■ généralement admis par la Cour de droit public du Tribunal cantonal (par ex. arrêt du 5 août 2014 CDP.2013.275), cela représente Fr. 1597.50, auxquels s'ajoutent les frais forfaitaires à raison de 10% des honoraires (art. 65 TFrais) et la TVA à 8%, ce qui donne au total Fr. 1897.85.

Cette somme doit être rapportée au recours objet de la présente décision, ce qui représente Fr. 474.45. Elle doit encore être réduite, puisque l'opérateur n'a pas obtenu complètement gain de cause. Tout bien pesé, l'indemnité de dépens due à l'opérateur s'élève donc à Fr. 355.85 TVA comprise, à la charge des recourants (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, p. 190).

Les dépens dus à l'opérateur pour les dossiers REC.2012.308, REC.2012.325 et REC.2012.326 sont fixés dans le cadre des décisions propres à ces dossiers.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat  
décide:

1. Le recours des époux X. et Y. contre la décision du 17 octobre 2012 du Conseil communal de A. est partiellement admis, au sens des considérants.
2. Les frais de procédure réduits sont fixés à Fr. 880.■.
3. Ce montant est compensé par l'avance de frais de Fr. 880.■ versée par les recourants.
4. Une indemnité de dépens réduite de Fr. 911.75 TVA comprise est allouée aux recourants, à la charge du Conseil communal.
5. Une indemnité de dépens réduite de Fr. 355.85 TVA comprise est allouée à B. S.A., à la charge des recourants.

Neuchâtel, le 19 août 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,	La chancelière,
M. Maire-Hefti	S. Despland

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