

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2015.198 vom 30. August 2017

Ne Jurisprudence Adm, 2017-08-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2015.198

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2015.198 du 30 août 2017

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2015.198 del 30 agosto 2017

Regeste

Recours à l'encontre de la délivrance d'un permis de construire pour l'implantation d'une nouvelle station de communication mobile (antenne) en toiture d'un bâtiment industriel et artisanal. Rejet du recours pour les raisons suivantes : s'agissant de l'esthétique, le projet ne péjorera pas de manière incontestable les qualités esthétiques de l'endroit où il sera implanté. En ce qui concerne les risques pour la santé, la construction projetée respecte en tous points l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant. Ensuite, l'éventuel dommage que pourrait subir les voisins suite au rayonnement émis par l'antenne ne relève pas de la procédure d'autorisation de construire, au cours de laquelle, seule la conformité de la construction au regard des dispositions de droit public applicables est analysée. Enfin, selon la jurisprudence, l'examen d'emplacements alternatifs ne s'impose que pour autant que l'implantation en zone à bâtir se heurte à un empêchement juridique, telle qu'une clause d'esthétique ou de protection du patrimoine. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

Volltext

A.

A. est propriétaire de l'article [a] du cadastre de B., situé en zone d'activités mixtes (ci-après : ZAM) selon le plan d'aménagement communal du 7 juin 1995. [], C. SA (ci-après : la constructrice) 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, []. La mise à l'enquête publique de ce projet a suscité plusieurs oppositions, notamment celle de du couple X.-Y. (ci-après : les opposants, respectivement les recourants). Le conseil communal de D. (ci-après : l'intimé) a levé l'opposition par décision du 23 décembre 2011. Dite décision a été entreprise par les opposants auprès du Conseil d'État et leur recours a été admis, pour défaut de motivation de cette dernière, par décision du 15 août 2014. La cause a par conséquent été renvoyée à l'intimé pour nouvelle décision.

B.

Par décision du 16 juin 2015, l'intimé a une nouvelle fois levé l'opposition des recourants. En substance, il relevait que les craintes qu'ils formulaient concernant les effets néfastes qu'aurait le rayonnement non ionisant sur la santé étaient infondées. Il se référait à cet égard au préavis positif du service de l'énergie et de l'environnement (SENE), préavis dont les opposants échouaient à remettre en cause la pertinence. Ensuite, il indiquait que l'opérateur n'avait aucune obligation d'examiner des lieux alternatifs d'implantation et relevait que la question d'un éventuel dédommagement des personnes souffrant du syndrome dit du

micro-ondes ne concernait pas les dispositions de police des constructions mais émergeait au droit privé. Enfin, il jugeait qu'il était lié par le préavis contraignant du SAT mais qu'il était certes vrai qu'il aurait pu refuser le permis pour des raisons autres que celles sur lesquelles le service de l'aménagement du territoire (SAT) et le SENE s'étaient prononcés. Cela étant, de tels motifs n'existaient pas. Du point de vue de l'esthétique, les abords de E. et les lieux dans lesquels prendraient place l'antenne litigieuse étaient hétéroclites : entre la cité et le bâtiment sur lequel serait érigé l'antenne, on notait la présence des voies CFF et des pylônes et lignes électriques y relatifs.

C.

Par mémoire du 16 juillet 2015, les recourants ont déféré la décision susmentionnée auprès du Conseil d'État en concluant à son annulation sous suite de frais et dépens. À l'appui de leurs conclusions, ils estiment en premier lieu qu'il serait abusif d'installer une antenne bien visible en raison de sa hauteur à côté d'un quartier historique et qu'il ne serait pas judicieux d'aggraver la situation actuelle dans la mesure où les nombreuses installations déjà présentes posent des problèmes conséquents. L'office du patrimoine et de l'archéologie aurait ainsi dû être consulté. Ensuite, ils estiment que dans le cas d'espèce, l'impact cumulé des différentes antennes actuelles et projetée(s) pourrait dépasser la valeur limite applicable. Par ailleurs, ils jugent qu'aucune mesure n'a été effectuée à un endroit critique composé de jardins potagers et de places de jeux pour les enfants. En outre, le principe de précaution interdirait de soumettre les habitants de E., en particulier les plus jeunes, à une exposition à des ondes 24h/24h sans libre choix. Enfin, ils jugent que la question du dédommagement des personnes souffrant du syndrome dit du micro-ondes relève du droit public, que l'intimé n'était pas lié par le préavis du SAT et regrettent que la constructrice n'ait pas examiné d'autres variantes.

D.

D.a.

Dans ses observations du 29 septembre 2015, la constructrice conclut au rejet du recours sous suite de frais et dépens. En substance, elle relève que l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant est respectée par le projet et qu'il est conforme à la zone en question. Quant à son impact visuel dans le cadre qui l'entoure, il sera nul et il existe un intérêt public à assurer une couverture optimale du réseau de téléphonie mobile.

D.b.

Dans ses observations du 2 octobre 2015, l'intimé s'en remet à la décision attaquée sans formuler de remarque complémentaire.

Considérant en droit :

1.

Déposé dans les termes et délai légaux, le recours est déclaré recevable.

A. De l'esthétique

2.

2.1.

Dans un premier grief, les recourants remettent en question le projet du point de vue de l'esthétique, estimant qu'il est abusif d'installer une antenne bien visible en raison de sa hauteur, à côté d'un quartier historique.

2.2.

Selon l'article 27 du règlement de construction de la commune de B., du 27 janvier 1983, toujours en vigueur aujourd'hui, "le Conseil communal peut s'opposer à une construction qui, par son caractère déplacé, fantaisiste ou faussement décoratif, troublerait l'harmonie générale".

2.3.

Les autorités locales disposent d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'il s'agit d'examiner l'application de clauses d'esthétique. 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. Il ne s'agit pas pour autant d'une question de pure opportunité qui échapperait par principe à l'intervention de l'autorité de recours. Les aspects esthétiques d'une construction doivent en effet être jugés en se fondant, dans la mesure du possible, sur des critères objectifs et non pas sur une perception ou un sentiment architectural subjectif. Comme toute restriction de propriété, une clause d'esthétique doit notamment être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. Le projet concerné doit donc être examiné sur la base de critères objectifs, tenant compte de la valeur esthétique, culturelle, historique, architecturale et urbanistique des constructions et sites concernés. Lors de l'application des principes susmentionnés, il faut placer le projet en question dans le quartier concerné, tel que celui-ci apparaît actuellement (décision du Conseil d'État neuchâtelois du 22 avril 2015 [REC.2013.186] cons. 5.2, § 1, et les nombreuses références citées).

2.4.

Dans une jurisprudence récente, le Tribunal fédéral a résumé ces principes de la façon suivante : dans la mesure où la décision communale repose sur une appréciation soutenable des circonstances pertinentes, l'instance de recours doit la respecter. En dépit de son pouvoir d'examen complet, elle ne peut intervenir et, cas échéant, substituer sa propre appréciation à celle des autorités communales que si celle-ci n'est objectivement pas soutenable ou contrevient au droit supérieur (décision du Conseil d'État précitée, cons. 5.2, § 2 et les références citées).

2.5.

Plus spécifiquement en rapport avec l'esthétique d'une antenne téléphonique, le Tribunal fédéral admet qu'une telle construction présente nécessairement un aspect visuel déplaisant. Néanmoins, encore faut-il, pour exclure son implantation, qu'elle péjore de manière incontestable les qualités esthétiques d'un endroit donné (arrêt du Tribunal fédéral du 31 mai 2011 [1C_465/2010], cons. 3.3).

2.6.

Dans le cas d'espèce, comme le relève justement l'intimé, les lieux dans lesquels prendra place l'antenne litigieuse sont hétéroclites. En outre, le projet se situe en zone d'activités mixte, laquelle a pour objectif "de favoriser l'accueil d'unités de production ne pouvant pas s'intégrer dans les autres zones à cause de la gêne qu'elles occasionnent pour le voisinage,

de l'importance des volumes et des surfaces des bâtiments dont elles ont besoin, ou du trafic qu'elles génèrent"(règlement d'aménagement de la commune de B., du 18 novembre 2014, ch. 12.03.02). Il s'ensuit que cette zone n'est pas particulièrement protégée par les dispositions légales en vigueur. Au contraire, c'est justement car cette dernière est dénuée d'intérêt que de telles activités sont autorisées. Certes, elle se situe aux abords de E. dont la zone éponyme a pour objectif la sauvegarde de ce quartier de maisons ouvrières datant du début du 20^{ème}siècle. Cela étant, ces considérations relèvent de l'opportunité du plan d'aménagement adopté à l'époque et non pas de la présente procédure. En tous les cas, si il est vrai que le projet est proche de E., laquelle revêt un intérêt certain du point de vue de la protection du patrimoine, le reste du quartier en est, quant à lui, dénué. Pour s'en convaincre, l'autorité de céans relèvera ce qui suit. En premier lieu, des voies ferroviaires sont situées au Sud de la parcelle sur laquelle la construction litigieuse est projetée. Au Nord, la zone d'activités mixte est bordée par l'autoroute. Enfin, s'agissant de l'Est, c'est une zone industrielle qui s'y trouve. Quant au fait que le service du patrimoine et de l'archéologie aurait dû être consulté, aucune base légale ne contraignait l'intimé à le faire. S'agissant des recommandations de la Confédération, ces dernières n'ont pas force de loi et rien n'obligeait l'intimé à s'y référer. Dès lors, pour toutes les raisons qui précèdent, dans la mesure où le projet ne péjore pas de manière incontestable les qualités esthétiques de l'endroit où il sera implanté, le grief des recourants est rejeté.

B.Des effets néfastes du rayonnement non ionisant

3.

3.1.

Dans un second grief, les recourants estiment que l'intimé avait l'obligation de contrôler la conformité du projet, également sous l'angle de la protection du site de E., ce qui n'a pas été effectué. En particulier, ils déplorent le fait que les habitants de cette dernière, en particulier les plus jeunes, seront soumis aux ondes émises par la construction litigieuse. Ils reprochent également au projet de ne pas tenir compte du fait que d'autres antennes dans le quartier sont déjà existantes et qu'aucune garantie que la limite légale ne serait pas dépassée ne leur avait été donnée.

3.2.

S'agissant de l'implantation de cette nouvelle construction, les recourants ne contestent pas en tant que telle que cette dernière respecte la valeur limite de l'installation fixée à 5,0 V/m (cf. art. 64 let. c de l'annexe 1 à l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI; RS 814.710). En effet, les calculs fournis par l'intimé et vérifiés par le SENE n'attestent aucun dépassement de cette valeur. En pareil cas, qu'ils s'agissent de lieux d'utilisation sensible ou non, il n'y a pas lieu d'imposer à l'opérateur des mesures supplémentaires au titre du principe de prévention, même si celles-ci permettraient d'aller encore au-dessous des valeurs limites, sous réserve de nouvelles connaissances scientifiques (ATF 126 II 399 consid. 3c p. 403). Le Tribunal fédéral a confirmé cette jurisprudence constante dans un arrêt récent concernant la Commune de Saint-Prex (arrêt 1C_360/2009 du 3 août 2010 consid. 4.2). L'autorité de céans n'a aucune raison de s'en écarter dans le cas particulier en l'absence d'éléments pertinents avancés par les recourants. Que l'État de Neuchâtel interdise formellement le Wifi dans les écoles primaires et secondaires (réseau RPN) à cause des risques d'exposition aux rayonnements électromagnétiques pour les enfants n'est à cet égard pas décisif. S'agissant du fait que des places de jeux seraient à

proximité, ces dernières ne sont pas définies par le plan d'aménagement communal. Dès lors, le respect des valeurs limites de l'installation n'a pas à être légalement vérifié à cet endroit précis (art. 3 al. 3 ORNI).

3.3.

En ce qui concerne l'impact cumulatif de plusieurs antennes, la valeur limite de l'installation est une limitation des émissions qui ne concerne que le rayonnement émis par une installation donnée (art. 3 al. 6 ORNI). Selon le chiffre 62, alinéa 1, de l'Annexe 1 à l'ORNI, on entend par installation toutes les antennes émettrices de radiocommunication au sens du chiffre 61, fixées sur un mât ou se trouvant à proximité les unes des autres, notamment sur le toit d'un même bâtiment. L'ordonnance ne précise pas la notion de "proximité les unes des autres". Le Tribunal fédéral a jugé qu'il appartenait au Conseil fédéral de déterminer la distance minimale à partir de laquelle deux antennes devaient être considérées comme une seule installation du point de vue de la limitation des émissions, tout en admettant qu'en l'espèce, deux antennes éloignées de quarante mètres l'une de l'autre se trouvaient dans un rapport étroit de proximité, qu'elles soient ou non exploitées par le même opérateur (ATF 128 II 340 consid. 4.2 p. 351; arrêt 1A.10/2001 du 8 avril 2002, consid. 3 publié à la ZBl 103/2002 p. 429 et confirmé dans un arrêt 1P.562/2001 du 13 juin 2002, consid. 5 paru à la RDAT 2002 II n° 56 p. 203/204). Dans sa recommandation d'exécution de l'ORNI, publiée en 2002, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage a précisé cette notion à l'aide du critère du périmètre de l'installation, dont l'amplitude dépend de la puissance émettrice des antennes et des services de radiocommunication des antennes du mât ou du toit considéré; ce périmètre n'excède pas 70 mètres pour les puissances émettrices requises et autorisées à ce jour (ch. 2.1.2, p. 13).

3.4.

En l'espèce, aucune antenne émettrice supplémentaire n'est dans le périmètre de 112.11 mètres de la construction projetée (cf. fiche complémentaire n° 5, registre des autres antennes émettrices situées dans le périmètre). Il s'ensuit que c'est à juste titre que l'intimé n'a pas pris en considération les émissions des antennes mentionnées par les recourants, lesquelles se situent trop loin de l'installation litigieuse au sens de la jurisprudence précitée. Au vu de tout ce qui précède, le grief des recourants est dès lors rejeté.

C. Du syndrome dit du micro-ondes

4.

4.1.

Dans un troisième grief, les recourants jugent que la question du dédommagement des personnes souffrant du syndrome dit du micro-ondes relève du droit public. D'une part, il est du devoir de la commune de veiller à la bonne santé de ses citoyens. D'autre part, la présence de la future antenne entraînera une diminution de valeur de leur immeuble.

4.2.

Les recourants se méprennent sur la portée de la procédure d'autorisation de construire. En effet, cette dernière a pour seul but de vérifier si l'installation projetée respecte les normes droit public qui lui sont applicables. En l'occurrence, s'agissant du rayonnement émit par l'antenne litigieuse, nous avons vu précédemment qu'il respectait l'ORNI. Il s'ensuit que la question d'un éventuel dédommagement ne relève pas de la présente procédure mais d'une

éventuelle action en responsabilité dirigée à l'encontre de la commune le jour où un dommage se présentera (avec les minces chances de succès que l'on peut pronostiquer). Pour ce qui est de l'argument relatif à la perte de valeur de la propriété des recourants, le droit public ne protège pas les propriétaires contre les moins-values que peuvent entraîner pour leurs fonds la construction sur les parcelles voisines de bâtiments ou d'installations conformes à la réglementation (cf. AC 2008.0112 du 11 août 2009 consid. 6a; AC.2008.0081 du 2 juin 2009 consid. 6). Le grief des recourants est dès lors rejeté.

D.De l'opportunité de l'implantation de l'antenne à l'endroit prévu

5.

5.1.

Dans un quatrième grief, les recourants estiment que la constructrice aurait dû implanter l'antenne litigieuse à un endroit où les récepteurs de ces émissions en ont un réel besoin.

5.2.

Selon la jurisprudence, l'examen d'emplacements alternatifs ne s'impose que pour autant que l'implantation en zone à bâtir se heurte à un empêchement juridique, tel qu'une clause d'esthétique ou de protection du patrimoine (cf. arrêt 1C_294/2015 du 3 février 2016 consid. 2.2 et la référence à l'ATF 141 II 245 consid. 7.7 p. 254; voir également arrêt 1C_49/2015 du 9 décembre 2015 consid. 3.4 et 4.3).

5.3.

En l'espèce, comme nous l'avons vu précédemment, tel n'est pas le cas. Le grief des recourants est dès lors rejeté.

E.Conclusion et frais

6.

6.1.

Au vu de tout ce qui précède, le recours est rejeté et la décision attaquée confirmée.

6.2.

Vu le sort de la cause, les recourants, qui succombent, supporteront le paiement des frais de procédure (art. 47, al. 1 LPJA), qui comprennent les émoluments et les débours. En application du décret fixant le tarifs 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'État et les autres autorités, l'émolument de décision n'excède pas 6'000 francs, (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).

6.3.

En l'espèce, la construction concernée revêt une certaine importance et les arguments soulevés ont occasionné un travail non négligeable au service juridique. Tout bien considéré, les frais de procédure sont fixés à 1'210 francs, somme compensée par l'avance de frais du même montant versée le 31 août 2015. Ils sont mis à charge des recourants.

6.4.

La constructrice, agissant seule et ne faisant pas valoir de frais particuliers, n'a pas droit à des dépens (art. 48, al. 1 LPJAa contrario).

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Le recours du couple X.-Y. du 16 juillet 2015 dirigé à l'encontre de la décision du 16 juin 2015 du Conseil communal de D. est rejeté.

2. Un émolument de 1'100 francs et des frais s'élevant à 110 francs sont mis à la charge des recourants et sont compensés par l'avance de frais du même montant versée le 31 août 2015.

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 30 août 2017

Au nom du Conseil d'état :

Le président, La chancelière,

L. Favre S. Despland

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