RAPPORT D'INFORMATION DU CONSEIL COMMUNAL AU CONSEIL GÉNÉRAL EN RÉPONSE A LA MOTION 336 « RAYONNEMENT NON IONISANT : LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION ET LE BIEN-ÊTRE DE LA POPULATION DOIVENT PRIMER »

(Du 27 juin 2022)

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

En date du 28 mars 2019, le groupe PopVertSol, par Mme Jacqueline Oggier Dudan et consorts, a déposé la motion n° 336 intitulée « Rayonnement non ionisant : le principe de précaution et le bien-être de la population doivent primer ».

Cette motion était initialement rédigée comme suit :

« Le Conseil communal est prié d'élaborer dans les meilleurs délais une réglementation communale pour réglementer l'implantation de nouvelles antennes de télécommunication et l'équipement d'antennes existantes qui tient compte du principe de précaution. Ceci dans le but de protéger la population des effets potentiellement néfastes des rayons non ionisants ».

Au terme de ses discussions, votre Conseil a amendé cette motion puis l'a acceptée par 34 voix contre 2 et 1 abstention dans la version suivante :

« Le Conseil communal est prié d'étudier, en respect du droit fédéral et cantonal, les voies et moyens de réglementer l'implantation de nouvelles antennes de télécommunication et l'équipement d'antennes existantes qui tient compte du principe de précaution. Ceci dans le but de protéger la population des effets potentiellement néfastes des rayons non ionisants ».

Après avoir rappelé le contexte du déploiement de la 5G, le cadre légal existant ainsi que la marge de manœuvre des cantons et communes, le présent rapport d'information présente les démarches déjà entreprises par

le Conseil communal pour répondre aux préoccupations évoquées par la motion dans la marge de manœuvre réduite dont il dispose.

1. Contexte

1.1. Le déploiement de la 5G

Le transfert de données numériques sur les appareils mobiles a été rendu possible par le déploiement de la 2G (GSM) au début des années 1990. Depuis, les technologies se sont succédé : 3G (UMTS) dès 2004, et 4G (LTE) dès 2013. Aujourd'hui, nous abordons une nouvelle génération : la 5G (NR).

La 5G ajoute de nouvelles fonctionnalités avec la possibilité d'interconnecter des objets, capteurs, appareils autonomes, etc… Cette souplesse accompagne le mouvement en faveur de l'intelligence artificielle, des « smart cities » ou encore des véhicules autonomes. La dématérialisation des échanges et la multiplication des systèmes de contrôles interconnectés demandent le transfert de plus en plus de données et une augmentation du nombre de connexions.

1.2. Gammes de fréquences

La 5G est avant tout un langage de communication. Dans la normalisation internationale, deux gammes de fréquences sont envisagées pour la 5G : une pour les fréquences inférieures à 6 GHz (450 à 6000 MHz) et une pour les fréquences supérieures à 6 GHz (24,25 à 52,6 GHz). Dans le cas de ces dernières, on parle également d' « ondes millimétriques ».

En Suisse, la 5G est utilisée entre 700 et 3800 MHz. Les opérateurs se servent de longueurs d'ondes existantes déjà utilisées pour la 2G, 3G et 4G (800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2100 MHz, 2600 MHz, 2800 MHz) et, au printemps 2019, la Confédération a attribué de nouvelles fréquences aux opérateurs de téléphonie mobile lors d'une mise aux enchères (700 MHz, 1400 MHz, 3500-3800 MHz). Ces fréquences sont indispensables au développement de la nouvelle et plus rapide technologie de téléphonie mobile de la 5G.

A cet égard, l'on peut relever que nos antennes WIFI ont déjà des fréquences qui dépassent celles qui sont utilisées par la 5G dans le cadre des concessions octroyées. Les réseaux WiFi déployés dans les espaces publics et dans les lieux d'habitation utilisent des fréquences de 2400 MHz (2.4 GHz) et 5000 MHz (5 GHz).

Concernant les ondes millimétriques, celles-ci ne sont pas encore prévues pour la téléphonie mobile. Il appartient au Conseil fédéral de décider de leur utilisation, dans le cadre de l'approbation du Plan national d'attribution des fréquences (PNAF).

1.3. Types d'antennes : conventionnelles et adaptatives

Il convient de distinguer les antennes conventionnelles des antennes adaptatives. Globalement, la répartition spatiale du rayonnement émis par les antennes conventionnelles pour la téléphonie mobile est constante. Les signaux sont émis dans l'ensemble de la cellule radio desservie par l'antenne. Avec les nouvelles antennes adaptatives, il est possible de focaliser le signal en direction de l'utilisateur et de l'appareil de téléphonie mobile (beamforming). Ainsi, le signal est sensiblement réduit dans les autres directions.

1.4. Le rayonnement non ionisant en général

Il convient également de rappeler que de nombreuses sources sont à l'origine du rayonnement non ionisant. Elles ne se limitent pas aux antennes de téléphonie mobile. Il faut ajouter les émetteurs radio, les réseaux WIFI et toutes les autres sources de rayonnement comme les lignes électriques, les lignes de contact des transports publics et les appareils électroménagers. Pour mieux comprendre le cumul de ces différents rayonnements et de leur impacts, la Confédération a décidé de déployer un monitoring du rayonnement non ionisant à l'échelle nationale. L'objectif est de mesurer le niveau d'exposition de la population et son évolution. Les mesures ont été réalisées sur des points fixes, sur des itinéraires types, à l'extérieur, à l'intérieur de locaux d'habitation et dans les transports publics.

La Ville de Neuchâtel a fait partie des relevés de cette première étape comme « Ville-centre d'une agglomération de taille moyenne ». Les résultats publiés ont été présenté par type d'environnement. Nous n'avons donc pas à ce stade une valeur précise pour Neuchâtel. Par contre, l'OFEV indique que cette première évaluation aboutit à un constat rassurant : « l'exposition est inférieure à la valeur limite ». Ce monitoring se poursuivra ces prochaines années. Pour les mesures permanentes stationnaires, un site est déjà opérationnel à Zürich. Il est prévu d'équiper 4 sites supplémentaire en Suisse dont Neuchâtel. La station fixe située à Neuchâtel est une opportunité de mieux comprendre le cumul des différents rayonnements, leur origines afin d'objectiver le débat.

2. Cadre légal fédéral

2.1. En général

L'enjeu principal du débat au niveau fédéral sur la technologie de téléphonie mobile et sur le rayonnement non ionisant qui en résulte est de parvenir à une pesée des intérêts équitable entre les objectifs de la loi sur les télécommunications, d'une part, et les objectifs de la loi sur la protection de l'environnement, d'autre part.

Ainsi, de la planification d'installations de téléphonie mobile jusqu'à leur réalisation, plusieurs exigences légales relevant de différents domaines doivent être respectées. L'on peut citer en particulier la législation fédérale en matière de télécommunications, le droit de l'environnement mais également le droit de l'aménagement du territoire et de la construction.

2.2. Droit des télécommunications

2.2.1. But

La loi fédérale sur les télécommunications (LTC) garantit qu'un service de télécommunication universel sûr et d'un prix abordable soit fourni à toutes les catégories de la population et dans tout le pays (art. 1 al. 2 let. a LTC), notamment en permettant une concurrence efficace en la matière (art. 1 al. 2 let. c LTC).

2.2.2. Concessions

Les opérateurs téléphoniques qui se voient accorder une concession en la matière ont une obligation de fournir les services susmentionnés (cf. art. 14 al. 2 LTC).

Les concessions attribuées aux opérateurs téléphoniques imposent l'obligation « de desservir, au plus tard d'ici le 31 décembre 2024, au moins 50% de la population suisse en services de communication mobile au moyen de sa propre infrastructure ». Ce contrat précise que « les droits d'utilisation attribués avec la concession peuvent être retirés sans dédommagement, dans la mesure où la desserte exigée n'a pas été fournie dans les délais impartis ».

Une dérogation ne pourrait être accordée « que si le concessionnaire prouve qu'il n'est pas à même de les remplir pour des raisons indépendantes de sa volonté. Le concessionnaire doit prouver de manière concluante qu'il a tout entrepris pour satisfaire à ses obligations »

La pression exercée sur les opérateurs par les autorités fédérales est donc forte pour que le déploiement soit réalisé dans les délais. Les calendriers de réalisation sont en effet serrés au vu de l'étendue des installations à adapter et des procédures nécessaires pour obtenir des autorisations.

2.3. Droit de l'environnement

2.3.1 But

La loi sur la protection de l'environnement (LPE) vise à protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes et de conserver durablement les ressources naturelles. Les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodantes doivent ainsi être réduites à titre préventif et assez tôt (art. 1 LPE). Ces prescriptions s'appliquent aussi au rayonnement non ionisant des stations émettrices pour la téléphonie mobile.

2.3.2. Principe de précaution

Concernant le domaine de la protection contre les émissions (notamment le rayonnement de téléphonie mobile), le principe de précaution est précisé à l'art. 11 al. 2 LPE. Aux termes de celui-ci, il importe, indépendamment des nuisances existantes, de limiter à titre préventif les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable. Ce principe de précaution est un principe de base du droit de l'environnement suisse. Il se fonde sur l'idée d'éviter les risques incalculables et de prévoir une marge de sécurité pour tenir compte des incertitudes sur les effets à long terme des nuisances.

2.3.3. Ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI)

Afin de protéger la population contre le rayonnement non ionisant (RNI) des antennes de téléphonie mobile, le Conseil fédéral a défini deux types de valeurs limites dans l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI) : les valeurs limites d'immissions (VLI) et les valeurs limites de l'installation (VLInst).

Les VLI protègent la population contre les effets sur la santé qui ont été prouvés scientifiquement (réchauffement des tissus corporels) et doivent être respectées partout où des personnes peuvent séjourner – même durant une courte période. Elles correspondent aux valeurs qu'appliquent

la majorité des pays voisins et oscillent entre 36 et 61 volts par mètre (V/m) dans le domaine des fréquences de téléphonie mobile.

Étant donné que certaines recherches scientifiques plus ou moins bien étayées mettent en évidence d'autres effets, l'ORNI fixe également des VLInst qui concrétisent le principe de précaution défini dans la LPE. Variant entre 4 et 6 V/m, ces valeurs sont dix fois plus faibles que les VLI. Dans les lieux où des personnes séjournent régulièrement pendant une période prolongée, l'intensité du champ électrique d'une installation de téléphonie mobile au sens de l'ORNI ne peut dépasser un dixième de la VLI. Sont notamment considérés comme « lieux à utilisation sensible » (LUS) les habitations, les écoles, les hôpitaux, les postes de travail permanents ou les places de jeux définies dans un plan d'aménagement. Grâce aux VLInst, le rayonnement non ionisant des antennes de téléphonie mobile est limité de manière nettement plus stricte en Suisse que dans la plupart des États européens.

Il convient encore de préciser que, concernant les antennes adaptatives mentionnées ci-dessus (cf. point 1.3), l'ORNI prévoit qu'un facteur de correction peut être appliqué à la puissance d'émission maximale autorisée (cf. ch. 63 al. 2 ORNI). Ce facteur de correction peut avoir pour conséquence que localement, dans un lieu à utilisation sensible (LUS) et sur une durée extrêmement courte, des intensités de champ supérieures à la VLInst peuvent être dépassées. Cependant, sur un temps moyen de 6 minutes, la VLInst, stricte et préventive, doit systématiquement être respectée.

2.3.4. Compétence fédérale

L'élaboration de prescriptions visant à protéger la population contre le rayonnement non ionisant nuisible ou incommodant relève exclusivement de la compétence des autorités fédérales. Ces dernières ont pleinement exercé leurs compétences en la matière en édictant la LPE et l'ORNI.

2.4. Droit de l'aménagement du territoire et de la construction

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) fixe un cadre pour l'autorisation d'installations de téléphonie mobile.

Les stations de téléphonie mobile nécessitent une autorisation de construire (art. 22 al. 1 LAT). En principe, les stations de téléphonie mobile font partie de la zone habitée. Dans ce cas, elles sont en général conformes à l'affectation de la zone, sous réserve de la planification des sites dans le cadre du plan d'affectation. Hors des zones à bâtir (par exemple dans les zones agricoles), les stations de téléphonie mobile ne

sont en général pas conformes à l'affectation de la zone, en raison du principe de séparation entre milieu bâti et milieu non bâti. De ce fait, ces installations ne peuvent être autorisées que si elles remplissent les conditions de dérogation au sens de l'art. 24 LAT. Une telle dérogation n'est possible qu'aux deux conditions suivantes : l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination et aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

3. Marge de manœuvre des cantons et communes

3.1. Protection de l'environnement

En matière de protection de l'environnement et dans la mesure où, comme indiqué ci-dessus, la Confédération est exclusivement compétente, les cantons et les communes ne disposent d'aucune marge de manœuvre leur permettant de légiférer en la matière.

3.2. Aménagement du territoire et construction

3.2.1. En général

Les cantons et les communes sont responsables de l'octroi des autorisations de construire et du contrôle des installations mobiles ainsi que du respect des valeurs limites de l'ORNI.

Si les normes de droit public, en particulier en matière de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et des constructions, sont respectées, les autorités communales doivent délivrer le permis de construire.

En matière d'aménagement du territoire et des constructions, les cantons et les communes disposent toutefois de plusieurs possibilités pour influencer le choix des emplacements.

3.2.2. Moyens à disposition et marge de manœuvre des cantons et communes

En premier lieu, il convient d'indiquer que les installations de téléphonie mobile peuvent être soumises aux dispositions générales, cantonales ou communales, d'esthétique ou d'intégration.

Par ailleurs, pour le choix des sites d'installations de téléphonie mobile, les communes disposent de plusieurs autres instruments de pilotage. Le Tribunal fédéral a délimité un cadre en la matière : l'arrêt Günsberg (ATF

133 II 321) et, plus récemment, l'arrêt Urtenen-Schönbühl (ATF 138 II 173) et l'arrêt Hinwil (TF 1C_51/2012) peuvent servir de référence.

Dans l'intérêt du développement urbain et de la préservation des caractéristiques des localités et du paysage, il est possible de piloter le choix d'emplacement pour les installations de téléphonie mobile grâce à divers instruments communaux et cantonaux relatifs à la planification et à la coordination des emplacements. Le modèle dit en cascade sert à établir des priorités spécifiques aux zones d'emplacements possibles d'antennes : un emplacement est uniquement autorisé dans une zone de priorité inférieure (par ex. zone mixte résidentielle et commerciale ou zone exclusive d'habitation) si un emplacement n'entre pas en ligne de compte dans une zone de priorité supérieure (par ex. zone industrielle).

Toutefois, les dispositions cantonales et communales doivent prendre en compte l'exigence d'une couverture de téléphonie mobile de qualité et d'une concurrence équilibrée entre les différents opérateurs. De ce fait, les possibilités d'aménagement s'en trouvent bien souvent considérablement restreintes. La mise en œuvre d'une planification peut s'avérer problématique sur le plan juridique et dans les faits.

Comme le relève la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), l'expérience a montré qu'il est préférable de miser sur le « modèle de dialogue » (ou une collaboration au coup par coup). Le Tribunal fédéral s'est également prononcé en faveur d'un accord avec les opérateurs en ce qui concerne les mesures possibles de planification.

3.2. Modèle de dialogue

Différentes communes ont adopté le modèle dit « de dialogue », qui permet une information précoce des autorités communales quant aux plans d'extension des opérateurs (voir chapitre 5.4.2). La coopération entre les opérateurs s'en retrouve ainsi facilitée. Ce modèle de dialogue permet aux autorités compétentes de participer à la recherche d'emplacements appropriés d'antennes.

Aujourd'hui, près de la moitié des communes suisses ont conclu un accord avec les opérateurs dans ce cadre. Par ailleurs, le canton du Lucerne et les opérateurs ont signé un accord, qui a reçu l'assentiment de l'Association des communes lucernoises. Les cantons d'Argovie et de Zoug, entre autres, ont également conclu un accord avec les opérateurs de téléphonie mobile.

Une collaboration constructive entre communes et opérateurs prend tout son sens. Elle peut être informelle, mais il est aussi possible aux parties de prendre des engagements formels. Les opérateurs ont pris acte des changements survenus dans le processus de planification et d'acquisition des stations de téléphonie mobile et se montrent ouverts à la conclusion d'accords. Ils ont développé un modèle de dialogue pour l'évaluation des sites destinés à des stations de téléphonie mobile.

L'importance d'une information précoce sur ces sites est cruciale pour les communes, si elles veulent pouvoir intervenir dans les situations délicates. Le modèle de dialogue offre cette possibilité aux autorités communales et leur permet, sous certaines conditions, de déterminer le site d'implantation dans le cadre d'une pesée des intérêts globale. Cet instrument augmente la marge de manoeuvre des communes et conduit à une coopération concertée qui engage les parties. La DTAP recommande de miser sur le modèle de dialogue plutôt que sur des mesures d'aménagement du territoire.

Concrètement, dans ses recommandations entrées en vigueur le 1er avril 2022, la DTAP présente la portée et le contenu du modèle de dialogue de la manière suivante :

- Information : les opérateurs informent chaque année la commune de l'état actuel de la planification à long terme du réseau (périmètre de recherche de nouveaux sites, possibilité de transformation/agrandissement de sites existants), tandis que, pour la planification à court terme, ils fournissent les renseignements le plus tôt possible ;
- Evaluation du site : à la demande des communes, dans les cas de nouveaux sites à aménager, les opérateurs désignent les superficies dans un rayon de 200 m sur lesquelles une bonne couverture serait possible (périmètre de recherche de sites de substitution) ; les communes examinent ces propositions, les évaluent et désignent les sites de substitution possibles dans le périmètre de recherche en motivant leurs choix à l'attention des opérateurs ; les opérateurs examinent les sites de substitution désignés par les communes en termes de faisabilité technique et économique ;
- Choix du site : la décision concernant le site est prise d'un commun accord entre les différents opérateurs et la commune ; lorsque plusieurs sites équivalents ressortent de l'évaluation, les communes peuvent désigner celui qu'elles estiment le meilleur ; si les communes désignent un site « préféré », les opérateurs renoncent

au site initialement prévu et modifient la demande de permis de construire en conséquence ;

- Délais et co-utilisation : lorsque la planification de détail est achevée, les opérateurs informent par écrit les communes du site prévu ; la commune dispose alors de six semaines pour désigner des sites de substitution ; les opérateurs s'engagent à utiliser les sites de leurs concurrents, dans la limite des possibilités techniques et économiques.

Il convient de rappeler que, bien que le modèle de dialogue constitue l'outil le plus adéquat pour influencer autant que possible l'emplacement des antennes de téléphonie mobile, l'obligation de couverture incombant aux opérateurs prime en finalité.

4. Situation du Canton de Neuchâtel

4.1. Droit cantonal

Le droit cantonal neuchâtelois ne prévoit aucune disposition spécifique à l'installation des antennes de téléphonie mobile en matière d'aménagement du territoire et de droit de la construction.

4.2. Préavis du Service cantonal de l'énergie et de l'environnement (SENE)

Conformément au droit fédéral et dans le cadre de la procédure de permis de construire, le Service cantonal de l'énergie et de l'environnement (SENE) a la responsabilité du contrôle de la conformité des antennes pour l'ensemble des projets et des antennes actives.

Concrètement, si de nouvelles installations de téléphonie mobile sont construites ou si les installations existantes sont étendues, le rayonnement attendu à proximité de l'installation est calculé à l'avance pour vérifier si les valeurs limites de l'ORNI sont respectées. Ces calculs sont basés sur des paramètres d'exploitation de l'installation tels que les directions et les puissances d'émission. Ces informations et résultats des calculs sont documentés dans la fiche de données spécifiques au site et est vérifiée par le SENE, qui rend ensuite un préavis.

Si les calculs montrent que la VLInst de l'ORNI est épuisée à plus de 80% dans les lieux à utilisation sensible (LUS), le SENE ordonne à l'opérateur de procéder, à ses frais, à des mesures de contrôle lors de la mise en exploitation des services, au plus tard dans les 3 mois suivants. Le SENE

est informé de la date des mesures et les résultats de celles-ci lui sont transmises pour contrôle.

Si les mesures indiquent que la valeur limite de l'installation n'est pas respectée, une adaptation doit être opérée dans un délai maximum de 5 jours ouvrables depuis la date de la mesure.

4.3. Eléments politiques

En 2019, pour répondre aux inquiétudes concernant la 5G, le Conseil d'Etat a décidé de suspendre temporairement tous les projets d'antennes 5G soumis à permis de construire en attendant la publication annoncée du rapport du groupe de travail national « Téléphonie mobile et rayonnement ». Ce rapport a été publié le 18 novembre 2019. En réponse à une intervention du Grand Conseil, le Conseil d'Etat a ensuite décidé dès le 3 décembre 2019 de « soumettre à permis de construire toutes les nouvelles adaptations, même mineures, d'antennes de téléphonie mobile à la 5G ». Cette décision ne concerne que les modifications techniques des antennes impliquant une nouvelle technologie d'antenne et/ou une augmentation du rayonnement, soit une modification au sens de l'Ordonnance fédérale sur les rayonnements non-ionisants. Avant cette date, seule les nouvelles antennes ou les modifications importantes au niveau des antennes nécessitaient un permis de construire.

Le gel des dossiers par le Conseil d'Etat a pris fin avec l'actualisation de l'« Aide à l'exécution relative à la téléphonie mobile », un document qui définit les méthodes de mesures et de contrôle à l'échelle nationale. Suite à cette mise à jour, le SENE a repris l'analyse des dossiers au printemps 2020.

Dans l'intervalle, le 22 janvier 2020, le Grand Conseil neuchâtelois a approuvé une initiative cantonale urgente à destination de l'Assemblée fédérale pour demander « un moratoire pour la 5G millimétrique ». En clair, il s'agit d'éviter d'autoriser des longueur d'ondes dont la fréquence est 10x supérieure à celles qui font l'objets des concessions accordées aux opérateurs téléphoniques. Le Conseil des Etats a rejeté en décembre 2021 l'idée d'un moratoire. Il a cependant adopté un postulat demandant que les cantons et la Parlement soient impliqués le plus tôt possible dans la réalisation des travaux de déploiement des réseaux mobiles 5G.

Enfin, une motion a été déposée au Grand Conseil le 26 février 2022 avec comme objet « Pour une surveillance efficace et une information transparente à propos du réseau de téléphonie mobile » (no 22.129). Par ladite motion, le Conseil d'Etat 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. La motion amendée a été acceptée par 50 voix contre 36 et 9 abstentions.

A noter que dans le cadre de sa réponse à ladite motion amendée, lors de la séance du Grand Conseil du 4 mai 2022, le Conseil d'Etat a en particulier rappelé l'existence du modèle de dialogue qui est « pratiqué et praticable par les communes et qui permet à celles-ci de faire valoir leurs intérêts, notamment pour la protection des écoles ».

5. Situation en Ville de Neuchâtel

5.1 Etat de situation

A ce jour, la nouvelle commune de Neuchâtel compte une quarantaine d' antennes 5G. Ces données sont librement consultables sur le géoportail du système d'information du territoire neuchâtelois[1], ainsi que sur la carte synoptique établie par l'Office fédéral de la communication(OFCOM)[2].

Actuellement, dix demandes de permis de construire sont déposées auprès de la Ville de Neuchâtel, huit font l'objet d'oppositions ou de recours.

5.2. Droit communal et marge de manoeuvre

5.2.1. Dispositions générales en matière d'esthétique

---

[1]https://sitn.ne.ch/theme/environnement?lang=fr&baselayer_ref=blank&tree_group_layers_gp_points_interets=&tree_group_layers_gp_photos_360=&tree_group_layers_gp_main=&tree_enable_osm=false&theme=environnement&tree_groups=gp_mesures_meteo%2Cgp_mo_cadastre_partiel%2Cgp_antennes%2Cgp_environnement%2Cgp_base_layers&tree_group_layers_gp_antennes=ch.bakom.mobil-antennenstandorte-5

[2]OFCOM https://map.geo.admin.ch/?topic=funksender&lang=fr&bgLayer=ch.swisstopo.pixelkarte-farbe&layers=ch.bakom.mobilantennenstandorte-5g,ch.bakom.radio-fernsehsender,ch.bakom.mobil-antennenstandorte-gsm,ch.bakom.mobil-antennenstandorte-umts,ch.bakom.mobil-antennenstandorte-lte&catalogNodes=403,408&E=2560560.66&N=1205083.93&zoom=6&layers_visibility=true,false,false,false,false

Les dispositions générales en matière d'esthétique peuvent trouver application, tant cantonales (cf. art. 7 de la loi sur les construction [LConstr.] et art. 59 al. 1 let. j de la loi sur l'aménagement du territoire [LCAT]), que communales (art. 3 du règlement d'aménagement de la Commune de Neuchâtel, art. 19 du règlement des constructions de la Commune de Corcelles-Cormondrèche, art. 7 du règlement d'urbanisme de la Commune de Peseux et art. 19 du règlement de construction de la Commune de Valangin).

Toutefois, dans ce cadre, la commune ne peut pas se contenter d'opposer son veto en raison du défaut d'intégration de l'installation. Elle doit prendre en considération les intérêts publics consacrés par la législation fédérale en matière de télécommunications et l'obligation de couverture qui incombe aux opérateurs. Il lui appartient dès lors de collaborer à la recherche de solutions alternatives praticables en zone constructible (cf. TF 1C_648/2018 du 30 septembre 2019).

5.2.2. Autres dispositions

L'art. 107bis du règlement d'aménagement de la Commune de Neuchâtel prévoit qu'au sein du périmètre de protection du centre-ville, l'implantation des antennes de téléphonie mobile d'une puissance supérieure à 6W (macro-cellules) est interdite (al. 1). L'implantation des antennes ou paraboles utilisées comme relais de transmission pour les micro-cellules d'une puissance inférieure à 6W est également interdite si les micro-cellules peuvent être raccordées à un réseau fixe de retransmission, et pour autant que cela soit techniquement réalisable et économiquement supportable (al. 2).

La conformité de cette disposition au droit supérieur, et notamment au droit fédéral en matière de télécommunication et de droit protection de l'environnement n'a, à ce jour, jamais été analysée par une autorité judiciaire.

Cela étant, de l'avis du Service juridique de la Ville de Neuchâtel, à l'instar des dispositions en matière d'esthétique et d'intégration, la disposition précitée doit à tout le moins ne pas empêcher la couverture du réseau exigée par le droit fédéral. Dans le cas contraire, elle devrait être considérée comme non conforme au droit supérieur et ne pas être appliquée.

5.3. Délivrance du permis de construire

La commune est chargée de gérer la mise à l'enquête et de délivrer le permis de construire. L'autorisation de construire évalue uniquement le

respect des prescriptions de droit public. Si elles sont respectées, l'autorisation doit être octroyée, car il existe un droit correspondant.

5.4. Position du Conseil communal

5.4.1. Domaine privé communal

Comme tout propriétaire, la Ville peut refuser d'entrer en matière concernant l'implantation d'antennes de téléphonie mobile sur les parcelles du domaine privé communal.

Sous réserve d'un intérêt public, urbanistique ou paysager prépondérant, la position du Conseil communal est actuellement de refuser d'entrer en matière quant à l'implantation d'antennes de téléphonie mobile sur le domaine privé communal. Il est toutefois clair que cela n'empêchera pas la couverture du réseau de téléphonie mobile sur le territoire communal, laquelle est imposée par le droit fédéral, et n'interdira pas l'implantation sur une parcelle voisine, n'appartenant pas à la Ville ou située sur le domaine public.

5.4.2. Modèle de dialogue

Comme mentionné ci-dessus, les communes n'ont aucune marge de manœuvre du point de vue de la concrétisation du principe de précaution et de la protection de la santé de la population. Elles ne peuvent intervenir qu'en matière d'aménagement du territoire et de droit de la construction.

A cet égard, les communes disposent de plusieurs instruments de pilotage (notamment planification négative/positive, en cascade). Toutefois, le Conseil communal considère, à l'instar de la DTAP, qu'en raison des contraintes imposées par le droit fédéral, la mise en œuvre d'une planification ou d'autres mesures d'aménagement du territoire pose problème sur le plan juridique.

Il est ainsi proposé de mettre en place un modèle de dialogue, tel que recommandé par la DTAP et le Tribunal fédéral. Un groupe de travail interne à l'administration est chargé de l'établissement d'une feuille de route selon la méthode de la DTAP et de rencontrer les opérateurs pour initier le dialogue.

6. Conclusion

En conclusion, il convient de constater que le débat concernant l'impact du développement des nouvelles technologies de communication mobile, tant en termes de santé publique que d'écologie, dépasse largement

l'échelle communale. Les Autorités compétentes traiteront certainement de manière approfondie de ces thématiques lors des années à venir, comme en témoigne la récente discussion au sein du Conseil des Etats concernant la 5G millimétrique.

Cela étant, il convient de constater que la Confédération règle de manière exhaustive la limitation des immissions des rayonnements non ionisants et concrétise ainsi le principe de précaution, dans la LPE et l'ORNI. Si les conditions découlant des normes de droit public sont respectées, la commune a l'obligation de délivrer le permis de construire.

La marge de manœuvre législative et réglementaire des cantons et communes est fortement réduite et se limite à la législation en matière d'aménagement du territoire et de la construction. Même dans ce cadre-là, les cantons et communes doivent prendre en considération les intérêts publics consacrés par la législation fédérale en matière de télécommunications et l'obligation de couverture qui incombe aux opérateurs.

Ainsi, il apparaît que la solution la plus efficace est la mise en place d'un modèle de dialogue tel que recommandé par la DTAP et le Tribunal fédéral, permettant au mieux à la Ville de Neuchâtel de maîtriser la planification territoriale de l'installation des antennes de téléphonie mobile.

C'est dans cet esprit que nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre acte de ce rapport d'information et de classer la motion n° 336.

Neuchâtel, le 27 juin 2022

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

Le président,	Le chancelier,
Thomas Facchinetti	Daniel Veuve