

**DÉCISION DE
LA DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS,
DES TRANSPORTS ET DE L'ÉNERGIE**

OJ n° 110/2018/52

Berne, le 15 février 2019

en la cause liée entre

Madame **A.** _____
recourante

représentée par Me **B.** _____

et



C. _____
intimée

et

Préfecture du Jura bernois, rue de la Préfecture 2, 2608 Courtelary

Commune mixte de Plateau de Diesse, La Chaîne 2, 2515 Prêles

en ce qui concerne la décision de la Préfecture du Jura bernois du 5 mars 2018 (PC n° 111/2015; installation de téléphonie mobile)

I. Faits

1. L'intimée a déposé une demande de permis de construire, datée du 27 avril 2015, pour une installation de téléphonie mobile, assortie d'une demande de dérogation pour construction à proximité de la forêt. Le projet est sis sur la parcelle n° D. _____ du ban de Plateau de Diesse (Prêles) et dans la zone affectée à des besoins publics UP 1. L'installation est composée d'un mât libre d'une hauteur de 20 m, doté de trois antennes, avec cabine au sol (3,50 m x 0,8 m, hauteur 1,40 m). Plusieurs voisins et voisines, dont la

recourante, ont formé opposition. Patrimoine bernois a déclaré ne pas former opposition au projet tel que présenté.

Dans son rapport du 9 décembre 2015, la Commission cantonale pour la protection des sites et du paysage (CPS) a retenu, sous la rubrique "Recommandations", que l'intimée "devrait faire une proposition pour ce projet d'antenne en la déplaçant contre l'est en direction de la lisière de la forêt; dans ce cas, le permis de construire pourrait être accordé."

2. Par décision du 5 mars 2018, la préfecture a octroyé le permis de construire et rejeté les oppositions. Elle a considéré notamment que le projet ne contraste pas de manière choquante avec le milieu bâti environnant et que ni la CPS ni Patrimoine bernois ne soutiennent d'ailleurs le contraire. Elle a ajouté qu'une demande de permis de l'opérateur ne peut être refusée au motif qu'il existerait des sites mieux adaptés ailleurs.

3. Par écriture du 5 avril 2018, la recourante a interjeté recours auprès de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) contre la décision du 5 mars 2018. A titre principal, elle conclut à l'annulation de cette décision et au rejet de la demande de permis, à titre subsidiaire au renvoi du dossier à l'instance précédente. La recourante reproche à celle-ci de n'avoir pas tenu compte des conclusions du rapport de la CPS, de sorte que la décision attaquée serait contraire à la protection des sites et du paysage. Elle y voit aussi une violation du principe de la proportionnalité. Elle invoque en outre des motifs d'opportunité ainsi que l'insuffisance de l'instruction, faute d'examen du lieu prescrit par la CPS.

4. Par prise de position du 19 avril 2018, la commune estime pour sa part que les remarques émises dans le rapport de la CPS peuvent être prises en compte pour autant que l'efficacité de l'antenne ne soit pas remise en cause et que l'Office des forêts puisse autoriser l'implantation du mât en bordure de forêt.

5. Par écriture du 8 mai 2018, la préfecture a fait savoir qu'elle renonçait à remettre une prise de position circonstanciée quant au recours et qu'elle renvoyait à sa décision.

6. Par mémoire de réponse du 9 mai 2018, l'intimée a conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Elle conteste l'interprétation du rapport de la CPS telle que faite par la recourante. De l'avis de l'intimée, la CPS ne constate pas que le projet contrasterait de manière choquante avec le milieu bâti environnant. Dès lors, il n'y aurait pas lieu de rechercher un meilleur emplacement. L'intimée ajoute que le site a été choisi en collaboration avec la commune.

7. Par courrier du 26 juin 2018, la commune bourgeoise de Prêles, propriétaire de la parcelle n° D._____, a fait savoir que le bâtiment situé sur cette parcelle et près duquel le mât est projetée sert d'entrepôt pour un garagiste installé dans la commune.

8. En date du 29 août 2018, l'Office juridique, qui conduit les procédures pour le compte de la TTE¹, a procédé à une inspection des lieux. A cette occasion, un emplacement alternatif, correspondant à la proposition émise dans le rapport de la CPS, a été désigné pour les besoins de l'instruction.

9. Le 27 septembre 2018 et le 10 octobre 2018 respectivement, la recourante et l'intimée ont pris position au sujet du procès-verbal de l'inspection des lieux. L'intimée a en outre produit des calculs de puissance concernant l'emplacement alternatif.

10. Le 9 novembre 2018, la recourante a présenté des observations finales.

¹ art. 7 de l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie, OO TTE, RSB 152.221.191

II. Considérants

1. Recevabilité

En vertu de l'art. 40 al. 1 LC², les décisions relatives à l'octroi d'un permis de construire peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la TTE. La recourante est propriétaire de la parcelle n° 2612, adjacente à celle sur laquelle l'installation est projetée. Par conséquent, elle est particulièrement atteinte par la décision attaquée, et elle a un intérêt personnel et digne de protection à la modification ou à l'annulation de celle-ci. Elle a donc qualité pour recourir (art. 40 al. 2 LC en relation avec art. 35 al. 2 let. a LC). Au surplus, le recours a été déposé en temps utile et selon les formes légales. Il est par conséquent recevable quant à la forme.

2. Protection des sites

a) La recourante est d'avis que l'installation doit être déplacée pour rendre son impact visuel moins choquant eu égard à la silhouette du village, du site voisin immédiat "village ancien" protégé et de la bonne intégration du mât dans son environnement. Se fondant sur le rapport de la CPS, la recourante reconnaît que le site est approprié mais estime que l'endroit exact actuellement prévu ne répond pas aux exigences de protection des sites et du paysage, alors qu'un emplacement sur le même site mais à 20-25 m de cet endroit aurait rempli les conditions.

b) L'art. 9 al. 1 LC institue une clause générale d'esthétique. Il prévoit que les constructions, installations, panneaux publicitaires, inscriptions et peintures ne doivent pas altérer un paysage, un site ou l'aspect d'une rue; afin d'empêcher une forme architecturale choquante (choix de couleurs ou de matériaux fâcheux, forme de construction ou de toit non conforme aux usages locaux, etc.), des conditions et charges peuvent être imposées ou la modification des plans peut être exigée dans le cadre de la procédure d'octroi du permis. Conformément à l'art. 9 al. 3 LC, les communes peuvent édicter des prescriptions plus détaillées. Selon l'art. 144 al. 2 let. b LC, le Conseil-exécutif est habilité à réglementer par voie d'ordonnance l'agencement des sites et du paysage, y compris les prescriptions con-

² loi du 9 juin 1985 sur les constructions, LC, RSB 721.0

cernant notamment les antennes extérieures et collectives. L'art. 17 al. 1 OC³ a la teneur suivante: Les antennes extérieures réceptrices de radio et télévision ainsi que celles destinées à la radiodiffusion et autres doivent être conçues et installées de manière à attirer le moins possible le regard; elles ne doivent pas altérer les sites et le paysage; les communes peuvent établir des prescriptions plus détaillées.

Pour la zone UP 1, la commune de Plateau de Diesse (Prêles) n'a pas édicté de prescriptions plus détaillées au sens de ce qui précède. Quant aux prescriptions générales en matière de principes architecturaux (art. 26 ss RC⁴), elles ne concernent que les bâtiments proprement dits et ne sont pas applicables aux installations de téléphonie mobile.

La protection générale des sites et du paysage au sens du droit des constructions se concentre sur l'importance optique de l'objet et l'effet qu'il produit dans l'espace extérieur, à partir d'un lieu communément fréquenté. La disposition doit être comprise comme plutôt sévère. Pour qu'un paysage soit considéré comme altéré, il n'est pas nécessaire qu'il soit défiguré; il suffit d'une perturbation qui soit clairement reconnaissable. La dégradation est jugée inadmissible si le projet de construction crée par rapport au site ou au paysage existants un contraste fortement gênant. Seules les atteintes peu importantes, point trop frappantes, sont tolérées.⁵

c) En vertu du droit fédéral, les installations de téléphonie mobile n'ont en principe pas à faire l'objet d'une planification spéciale; elles doivent en priorité être érigées en zone constructible. Lorsque l'autorité cantonale ou communale décide d'établir une planification pour ce type d'installations, cette planification peut être positive, négative ou en cascade. Les installations de téléphonie mobile peuvent en outre être soumises aux dispositions cantonales ou communales d'esthétique ou d'intégration. Dans l'application d'une clause générale d'esthétique, l'autorité ne doit cependant pas se laisser guider par son sentiment subjectif; il lui appartient de motiver soigneusement son appréciation.⁶

³ ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions, OC, RSB 721.1

⁴ règlement de construction de la commune de Prêles du 30 juin 1989

⁵ Aldo Zaugg / Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4^e éd., tome I, Berne 2013, art. 9/10 n. 12 ss

⁶ arrêt du Tribunal fédéral 1C_231/2016 du 21 novembre 2016, consid. 4.1.3 et jurisprudence citée; arrêt du TF 1C_49/2015 du 9 décembre 2015, consid. 3.3 et jurisprudence citée

Par ailleurs, les normes communales et cantonales doivent être appliquées dans les limites du droit supérieur, en particulier du droit fédéral de l'environnement d'une part et des télécommunications d'autre part: elles ne peuvent notamment pas violer les intérêts publics que consacre la législation sur les télécommunications et doivent tenir compte de l'intérêt à disposer d'un réseau de téléphonie mobile de bonne qualité et d'une concurrence efficace entre les fournisseurs de téléphonie mobile. En particulier, l'application des normes d'esthétique ou de protection des sites ne doit pas rendre impossible ou compliquer à l'excès la réalisation de l'obligation de couverture qui incombe à l'opérateur en vertu du droit fédéral (art. 1 LTC⁷).⁸

d) Dans son rapport du 9 décembre 2015, la CPS décrit la situation comme suit:

L'antenne projetée se situe sur une petite colline au sud-est (recte: nord-est) du village de Prèles. A proximité se trouve une forêt et quelques habitations bordent le chemin qui mène au sommet de la colline. Une grande bâtisse en bois (dépôt ou garage) se situe sur le sommet de celle-ci. Le flan nord de la colline est en pente douce, sans arbres, alors qu'à l'est se trouve une forêt dont la lisière est à 25 m du projet d'antenne.

La CPS porte l'appréciation suivante sur l'installation et son contexte:

Nous précisons tout d'abord qu'il n'est pas des compétences de la CPS de prendre position en ce qui concerne les émissions et autres aspects techniques liés au projet.

Lors de la visite des lieux du 8 décembre 2015, nous avons constaté que le gabarit qui préfigure le projet est peu visible en venant par le chemin qui mène à la colline. Cela même en cette période hivernale où les grands arbres qui sont dans le secteur sont dénués de leur feuillage. L'antenne positionnée près de la grange en bois est la plus visible en venant du nord par la route de F._____, car elle se détache assez bien au sommet de la pente herbeuse, alors que la forêt avoisinante, sur la gauche, se trouve à environ 30 m avec une couronne de feuillage qui est assez similaire à celle du mât prévu.

Globalement, le site choisi pour la construction de cette antenne nous paraît adapté, en considérant les contraintes techniques et celles du positionnement nécessaire afin d'assurer son efficacité.

Nous estimons cependant qu'une légère modification du positionnement de l'installation pourrait améliorer la situation proposée. En déplaçant l'antenne en direction de l'est de 20 à 25 m environ, celle-ci se fera plus discrète en se fondant sur la lisière de la forêt au lieu de se détacher sur la pente herbeuse et dans le ciel. Elle aurait ainsi un "appui" depuis le côté où elle est la plus visible. Ce déplacement serait bénéfique également lors de l'arrivée sur la colline par le chemin de G._____.

Sous la rubrique "Recommandations", la CPS retient ceci:

Pour ces différentes raisons, la CPS estime que le requérant devrait faire une proposition pour ce projet d'antenne en la déplaçant contre l'est en direction de la lisière de la forêt. Dans ce cas, le permis de construire pourrait être accordé.

⁷ loi sur les télécommunications du 30 avril 1997, LTC, RS 784.10

⁸ arrêt du Tribunal fédéral 1C_231/2016 du 21 novembre 2016, consid. 4.1.3 et jurisprudence citée

A l'inspection des lieux du 29 août 2018, le représentant de la CPS a développé et complété les arguments de son rapport de la façon suivante:

La délégation de la CPS a examiné le site choisi de tous les côtés. Dans le rapport, seule la visibilité en venant du nord depuis la route de F._____ est mentionnée, car c'est depuis cet endroit surtout qu'une amélioration serait nécessaire. Les constatations faites sur place confirment qu'en arrivant au village, on ne voit d'abord pas le mât, mais qu'ensuite il devient très visible à l'endroit projeté car on le voit sur toute sa hauteur; il se détache entièrement sur le ciel. Grâce à un déplacement, le mât aurait un arrière-plan sur une bonne partie de sa hauteur. Depuis les routes plus éloignées, la différence entre l'emplacement projeté et l'emplacement désigné par la CPS n'est plus aussi marquée: le déplacement de l'antenne apporterait une amélioration depuis certains points de vue mais simultanément une détérioration depuis certains autres.⁹

e) La parcelle n° D._____ sur laquelle il est prévu d'implanter l'installation est attribuée pour moitié environ à la zone d'utilité publique UP 1, l'autre moitié étant située hors de la zone à bâtir et constituée de forêt. Les zones adjacentes sont la zone agricole au nord-ouest, la zone Village ancien (dont la parc. n° 2612 propriété de la recourante fait partie) à l'ouest et au sud ainsi que la zone d'habitation à 2 niveaux à l'est. Entre l'est et le nord s'étend la forêt. L'inspection des lieux a permis à l'Office juridique de la TTE de se forger sa propre image. Sur la colline, l'installation projetée est située à proximité (5 m) d'un entrepôt artisanal sur un niveau (surface: 390 m²). Le reste de la parcelle, forêt mise à part, est constituée de pré pâturé par du bétail.¹⁰ En descendant par le chemin de G._____, le mât disparaît largement derrière l'arbre situé contre la façade ouest du hangar.¹¹ Plus bas encore, par l'effet de l'éloignement et la présence de grands arbres, le sommet du mât n'est plus qu'à peine perceptible.¹² En venant depuis le nord sur la route de F._____, le mât est d'abord invisible car caché par des arbres.¹³ Puis, en tournant la tête sur la gauche, on le perçoit sur quasiment toute sa hauteur – sauf la base compte tenu du dos d'âne que forme la colline – dans une sorte de trouée entre divers arbres.¹⁴ En continuant vers le sud,

⁹ procès-verbal du 5 septembre 2018, p. 2 et 7

¹⁰ photographies 1, 3 et 13 à 15 de l'inspection des lieux du 29 août 2018

¹¹ photographies 5 à 7 de l'inspection des lieux du 29 août 2018

¹² photographie 8 de l'inspection des lieux du 29 août 2018

¹³ photographies 11 et 12 de l'inspection des lieux du 29 août 2018

¹⁴ photographies 13 à 15 de l'inspection des lieux du 29 août 2018

le mât disparaît entièrement derrière la maison de la recourante.¹⁵ Il réapparaît ensuite entre ce bâtiment et l'hôtel E. _____ mais il a pour arrière-plan la forêt sur un tiers de sa hauteur, alors qu'au premier plan un arbre fruitier finira bientôt par le camoufler à nouveau.¹⁶ Entre le lieu d'apparition de l'antenne dans toute sa hauteur¹⁷ et sa disparition derrière la maison de la recourante¹⁸, la distance se monte à une quarantaine de mètres. Sur cette distance, l'antenne, considérée depuis le trottoir, est dissimulée sur quelques mètres par un groupe de buissons.¹⁹

f) On ne peut suivre la recourante lorsqu'elle invoque, en substance, les répercussions visuelles choquantes que l'emplacement projeté exercerait sur la silhouette du village, sur le site voisin immédiat Village ancien protégé et sur la bonne intégration du mât dans son environnement.

D'abord, l'environnement immédiat de l'installation ne consiste pas en le village ancien, lové au pied de la colline, mais en la zone UP1 coiffant celle-ci. Sur place, l'installation est associée au hangar, qui ne présente pas de qualités esthétiques. De la sorte, le reste du site attenant, constitué essentiellement de verdure, reste optiquement intact.

Ensuite, l'environnement plus éloigné de l'installation projetée est constitué de la zone Village ancien, mais l'installation elle-même se trouve en dehors des limites de celle-ci. Cette zone a pour objectif de sauvegarder l'aspect local, en particulier les bâtiments bénéficiant d'une protection particulière, la silhouette du village et de ses espaces extérieurs et intérieurs, ainsi qu'à assurer une bonne intégration des constructions nouvelles (art. 41 RC). En venant du nord sur la route de F. _____, le mât est certes visible sur la gauche, se détachant sur presque toute sa hauteur dans le ciel. Toutefois, cette visibilité ne s'étend que sur une quarantaine de mètres tout au plus. Qui plus est, cette brèche n'est pas perceptible depuis la zone protégée Village ancien, mais depuis la zone agricole avoisinante, qui n'est pas intégrée dans la zone de protection communale. En l'espèce on relèvera encore que, étant donné le retrait sur la gauche de l'emplacement projeté par rapport à l'axe

¹⁵ photographie 16 de l'inspection des lieux du 29 août 2018

¹⁶ photographie 9 de l'inspection des lieux du 29 août 2018

¹⁷ cf. procès-verbal du 5 septembre 2018, constat bas p. 7: depuis le trottoir de la route de Lamboing en venant du nord, à partir de la perpendiculaire tirée depuis l'angle sud-est de l'étable La Coudre 3c sur la droite.

¹⁸ limite de la parcelle n° 2612 propriété de la recourante, cf. photographie 16 de l'inspection des lieux du 29 août 2018

¹⁹ photographies 14 et 15 de l'inspection des lieux du 29 août 2018

de la route cantonale, l'installation n'influence pas la première image que l'on a de la localité en y entrant depuis le nord.

La maison de la recourante est une villa contemporaine, qui d'ailleurs cache en partie le mât depuis le domaine public. Même si la parcelle sur laquelle elle est située fait formellement partie intégrante de la zone Village ancien, force est de constater que le village proprement dit, objet de la protection, se situe au sud de cette construction. Or depuis le village, l'installation n'est plus perceptible que de façon fragmentaire, voire très marginale.²⁰ Par conséquent, l'installation litigieuse n'interférera pas visuellement avec le noyau ancien du site construit. La configuration des lieux (topographie, importante arborisation, distance) exclut toute vision conjointe directe entre eux. De la sorte, il n'y a pas d'atteinte, même indirecte, à la silhouette du village ou à d'autres éléments protégés par l'art. 41 RC. L'intégration bonne ou mauvaise de l'installation dans l'environnement protégé ne se pose pas, dès lors que l'installation ne se trouve pas dans cet environnement. Aussi l'installation de téléphonie litigieuse n'est-elle pas contraire à l'art. 41 RC.

Sous l'angle de la clause générale, la CPS déplore en substance l'absence d'arrière-plan sur lequel le mât pourrait se fondre en partie. Le Tribunal fédéral a été amené par deux fois déjà à trancher des cas de positionnement d'un mât d'antennes dans un secteur sans arrière-plan. Dans la première affaire, il a considéré comme non arbitraire que des motifs esthétiques puissent fonder le refus (sous réserve que celui-ci complique à l'excès l'exécution de l'obligation de couverture) d'une antenne située dans un site construit d'importance régionale selon l'ISOS²¹; la raison en était que l'emplacement projeté heurtait les caractéristiques paysagères d'un dégagement répertorié dans cet inventaire (conservation libre de constructions de tout un versant); à cela s'ajoutait que l'installation serait très largement visible de loin et depuis de nombreux endroits du village.²² Dans la seconde affaire par contre, le Tribunal fédéral a retenu qu'un dégagement visuel en raison de la configuration plane de la région, rendant l'antenne perceptible de loin mais non répertorié, est insuffisant à justifier une application de la clause d'esthétique.²³ En l'occurrence, ni la CPS ni la recourante n'invoquent l'existence d'un dégagement répertorié au sens de ce qui précède. Ils n'invoquent pas non plus que l'installation serait très largement visible de loin et depuis

²⁰ photographies 8 et 9 de l'inspection des lieux du 29 août 2018

²¹ Inventaire des sites construits à protéger en Suisse

²² arrêt du TF 1C_49/2015 du 9 décembre 2015, consid. 3.4

²³ arrêt du TF 1C_231/2016 du 21 novembre 2016, consid. 3.2 et 4.4.1

de nombreux endroits du village. Il faut rappeler qu'en l'espèce, l'arrière-plan "manquant" ne s'étend que sur quelques dizaines de mètres le long d'un seul axe. A cela s'ajoute que l'installation, située largement en retrait du domaine public, n'attire pas le regard au sens de l'art. 17 al. 1 OC.

Quant à la constatation selon laquelle, depuis le jardin de la recourante, le mât se manifeste dans presque toute son étendue, elle n'est pas pertinente. En effet, la protection générale des sites et du paysage au sens de l'art. 9 al. 1 LC ne peut pas être invoquée contre les projets qui dérangeraient uniquement les voisins, mais qui ne portent pas atteinte à l'intérêt général.²⁴

Finalement, comme déjà relevé, il n'apparaît pas qu'un observateur ou une observatrice située à plus grande distance percevrait une péjoration du site, la recourante ne l'invoque d'ailleurs pas, pas plus que la CPS.

En définitive, l'installation projetée n'est pas susceptible de porter une atteinte significative au site et au paysage, mais n'entraînera qu'un impact visuel restreint. L'application de la clause d'esthétique ne saurait faire échec au projet. Au demeurant, la recourante fonde l'essentiel de son argumentation sur l'existence d'un site alternatif. Cette question, pour autant qu'elle soit pertinente, fait l'objet d'un examen distinct (cf. consid. 3 ci-dessous).

g) L'installation projetée est implantée à l'intérieur de l'ensemble bâti A "Prêles, Centre du village" tel qu'il figure au recensement architectural. Les ensembles bâtis comptent au nombre des monuments historiques, qui peuvent être transformés pour les besoins de la vie et de l'habitat contemporain, à condition que l'affectation soit adéquate et la valeur du monument prise en compte (art. 10a al. 1 et 10b al. 1 LC). L'ensemble bâti A "Prêles, Centre du village" est décrit comme suit au recensement architectural:

Le périmètre présente une structure concentrique, tout en offrant certaines ébauches d'implantation en rangées parallèles aux courbes de niveaux. Le périmètre, dont les principales composantes existent vraisemblablement au XVIII^e siècle, connaît un certain développement dans le premier quart du XIX^e siècle. L'élément fort est la place centrale, de forme allongée, comportant l'école du milieu du XIX^e siècle, des bâtiments ruraux de qualité et des fontaines. Le reste de la localité est caractérisé par des bâtiments ruraux qui ménagent d'intéressants espaces échelonnés, et par plusieurs greniers des XVIII^e et XIX^e siècles, parfois sur cave.

²⁴ Zaugg / Ludwig, art. 9/10 n. 14

L'implantation projetée ne touche pas les propriétés de l'ensemble bâti tel que décrit ci-dessus. Elle est située en bordure nord-est de cet ensemble, dans un secteur non représentatif. Etant donné que la limite de l'ensemble bâti est tracée de façon géométrique (cercle), il est inévitable que certains secteurs au pourtour ne présentent pas le même degré de qualité ou la même importance pour la protection attachée à l'objet. Concrètement, l'inspection des lieux a montré que l'installation litigieuse n'interfère pas avec la structure et les éléments constitutifs du centre du village (cf. consid. f ci-dessus). L'installation projetée ne porte donc pas atteinte à la valeur des caractéristiques de l'ensemble bâti A en tant que monument historique.

Les monuments historiques ne doivent pas être altérés par des transformations de leur environnement (art. 10b al. 1 LC, 2^e phr.). Les bâtiments figurant au recensement architectural comme dignes de conservation sont soit situés à grande distance de l'installation projetée et de l'autre côté de la route cantonale (ferme, environ 100 m), soit à des distances légèrement inférieures (grenier, 55 m; dépendance rurale, 70 m; hôtel, 65 m) mais séparés de l'installation par de grands arbres.²⁵ De la sorte, une atteinte à l'environnement de monuments historiques du fait de l'installation projetée peut également être exclue.

Sous l'angle de la protection des monuments historiques, l'installation projetée ne prête donc pas non plus le flan à la critique.

3. Pesée des intérêts, opportunité

a) La recourante fait valoir que le site projeté n'est pas le plus approprié. Elle reproche à l'instance précédente de n'avoir pas évalué la possibilité d'implanter l'antenne sur d'autres sites, notamment celui proposé par la CPS, en effectuant l'analyse en cascade que le Tribunal fédéral exigerait. La recourante y voit une violation du principe de la proportionnalité. Elle estime que dans la balance des intérêts, l'intérêt à la protection des sites et du paysage doit l'emporter sur le développement du réseau mobile. Elle fait en outre valoir qu'un emplacement à la lisière de la forêt, à 20-25 m à l'est de l'emplacement projeté, se-

²⁵ photographies 7 et 8 de l'inspection des lieux du 29 août 2018

rait plus opportun, dès lors qu'il permettrait à l'installation de se fondre dans la forêt et de bénéficier d'un arrière-plan comme l'indique la CPS.

b) Un emplacement alternatif correspondant à la proposition émise par la CPS et tenant compte des prescriptions en matière de protection de la forêt a été désigné à l'inspection des lieux. Lors de cette inspection, la commune a fait savoir qu'elle entend réduire la zone à bâtir sur cette parcelle et que le plan d'aménagement local révisé a été déposé auprès de l'OACOT pour examen préalable.²⁶ Dans sa prise de position faisant suite à l'inspection des lieux, l'intimée a remis des calculs actualisés de la puissance sur la base du site alternatif susmentionné. Il en résulte que l'exploitation de l'installation avec les mêmes configurations que le projet révèle un dépassement des valeurs en matière de rayonnement non ionisant. L'intimée explique que la puissance a ainsi dû être adaptée pour que l'installation soit conforme à l'ORNI²⁷. Elle précise que la puissance n'a toutefois dû être réduite que de 330 W, ce qui n'affecte la couverture que de manière limitée. L'intimée a en outre reporté l'emplacement alternatif sur le projet de plan d'aménagement local révisé disponible sur le site internet de la commune et constaté que cet emplacement se trouve en zone agricole, donc hors de la zone à bâtir.

c) Il faut tout d'abord relever que vu les considérants 2f et 2g ci-dessus, au regard de l'impact restreint du projet, la nécessité d'examiner la possibilité d'une implantation dans un site alternatif n'apparaît pas d'emblée évidente selon la jurisprudence du Tribunal fédéral.²⁸ Par souci d'exhaustivité, on analysera tout de même la proposition émise par la CPS de déplacer le mât d'environ 25 m, proposition à laquelle la recourante s'est ralliée. D'autres implantations ailleurs dans la localité n'ont pas à être examinées, dès lors que la CPS a reconnu la pertinence du site choisi – sous réserve de l'emplacement exact aux fins d'amélioration de la situation. Quant à la mention de l'analyse en cascade exigée par le Tribunal fédéral, elle n'est d'aucune utilité à la recourante dès lors que cette analyse ne concerne que la planification (cf. consid. 2c ci-dessus).

d) Selon l'art. 66 LPJA²⁹, le recourant ou la recourante peut invoquer la constatation inexacte ou incomplète des faits (let. a), d'autres violations du droit, y compris celles qui

²⁶ procès-verbal du 5 septembre 2018, intervention du maire, bas p. 6 s.

²⁷ ordonnance fédérale du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant, ORNI, RS 814.710

²⁸ arrêt du TF 1C_347/2016 du 5 septembre 2017, consid. 3.4 et jurisprudence citée

²⁹ loi sur la procédure et la juridiction administratives, LPJA, RSB 155.21

sont commises dans l'exercice du pouvoir d'appréciation (let. b) ainsi que, sauf exceptions ici non pertinentes, l'inopportunité (let. c). L'appréciation du respect du principe de la proportionnalité est une question de droit. Il en va de même de la question de savoir si l'autorité de première instance a correctement exercé son pouvoir d'appréciation lors de la pesée des intérêts. Il peut toutefois se trouver qu'une mesure, quoique légale, soit inappropriée aux circonstances, qu'une autre mesure soit mieux adaptée, plus efficace ou produise un meilleur résultat; dans ce cas, la mesure prononcée est frappée d'inopportunité. A supposer que l'autorité de première instance ait commis une telle erreur d'appréciation, l'autorité de recours peut, dans le cadre de la procédure interne à l'administration, lui substituer sa propre appréciation.³⁰

e) Comme mentionné ci-dessus, l'installation projetée entraînera tout au plus un impact visuel restreint. Le déplacement proposé n'amène de son côté qu'un bénéfice très limité. En ce qui concerne d'abord l'environnement immédiat, le report de l'installation constituerait une dégradation. En effet, selon le projet, l'installation est située à proximité de l'entrepôt, formant optiquement une unité avec celui-ci. Isolée, elle attirerait davantage l'attention.³¹ Pour ce qui est de l'environnement plus éloigné, l'amélioration se cantonne à créer un arrière-plan de verdure pour une partie du mâât depuis un point de vue d'une longueur maximale de quelques dizaines de mètres seulement. Outre que la jurisprudence récente du Tribunal fédéral relativise nettement la portée des dégagements dans l'appréciation esthétique des installations de téléphonie mobile (consid. 2f ci-dessus), dans le cas particulier, l'amélioration susmentionnée ne concernerait pour ainsi dire que les piétons et les cyclistes venant du nord sur le trottoir de la route de F._____. Même si cet endroit le long de la route cantonale se trouve sur un trajet répertorié comme chemin de randonnée pédestre (mais pas comme itinéraire cyclable) dans le plan sectoriel cantonal, la TTE a pu se convaincre lors de l'inspection des lieux qu'il constitue ici une transition entre campagne au nord et village au sud, et non un lieu où on s'arrête pour apprécier les alentours. Pour les piétons ou les cyclistes quittant le village, l'implantation litigieuse n'est pas dans l'axe du champ de vision dans le sens de la marche.³² Vu son retrait de presque 100 m par rapport à la route, elle sera pour ainsi dire imperceptible aux

³⁰ Markus Müller, *Bernische Verwaltungsrechtspflege*, 2011, p. 180; Thomas Merkli / Arthur Aeschlimann / Ruth Herzog, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, 1997, art. 66 n. 24 ss; Moor, p. 375 s.

³¹ photographie 4 de l'inspection des lieux du 29 août 2018

³² photographie 15 de l'inspection des lieux du 29 août 2018

automobilistes, de quelque direction qu'ils viennent et quel que soit l'emplacement exact du mât.

f) D'après le projet de plan d'aménagement local révisé, l'emplacement alternatif est situé hors de la zone à bâtir, à une distance d'environ 5 m de celle-ci. Quoi qu'en dise la recourante dans ses observations finales, le plan projeté, bien que provisoire, est suffisamment précis pour se rendre compte de ce fait. La limite projetée entre zone à bâtir et zone agricole sur la parcelle n° D. _____ suit un tracé on ne peut plus logique, tenant compte de la zone à bâtir avoisinante. La partie de la parcelle n° D. _____ actuellement intégrée à la zone d'utilité publique forme en effet une excroissance hors de la zone à bâtir, qu'il est raisonnable de restituer à cette dernière. La vocation agricole de cette partie de parcelle résulte également de la documentation photographique.³³ L'importance du principe de la séparation des territoires bâti et non bâti n'est plus à prouver. Dès lors, il apparaît illusoire de spéculer, comme le fait la recourante dans ses observations finales, sur la possibilité qu'aurait la commune d'avancer la limite de la zone à bâtir de sorte à ce que l'emplacement alternatif y soit intégré. Au regard des développements sur le plan du droit de l'aménagement du territoire, une telle adaptation apparaîtrait tout sauf adéquate. La CPS, pour sa part, appelait de ses vœux, lors de l'inspection des lieux, un emplacement qui serait avancé encore plus profondément dans la zone agricole projetée.³⁴ Partant, le recul de 5 m au moins de l'emplacement alternatif (à quoi il faudrait ajouter une distance raisonnable pour clôturer l'installation à des fins de sécurité, vu la présence de bétail et/ou de machines agricoles) n'aurait pas de sens par rapport à la position de la CPS.

Il résulte de ce qui précède que l'emplacement alternatif s'avère inopportun au regard du probable passage à la zone agricole d'ici peu d'années. Face à cet inconvénient, l'amélioration minime apportée par le déplacement (cf. consid. précédant) ne fait pas le poids. Quant à la déception de la recourante de voir une antenne construite à une quarantaine de mètres de son jardin, pour compréhensible qu'elle soit, elle ne permet pas de faire obstacle à la réalisation de l'obligation de couverture incombant à l'intimée. En particulier, l'emplacement alternatif n'apporte qu'un bénéfice modeste à la recourante. Certes l'installation gagnerait un arrière-plan arborisé sur un peu plus de la moitié de sa hauteur, toutefois la distance par rapport à la parcelle de la recourante resterait sensiblement la même. De plus, il y a des arbres fruitiers dans le jardin de celle-ci, susceptibles de camoufler l'installa-

³³ photographies 1 et 13 ss de l'inspection des lieux du 29 août 2018

³⁴ procès-verbal du 5 septembre 2018, constat bas p. 6

tion depuis certains points de vue, et ce en considérant autant l'emplacement projeté que l'emplacement alternatif.

Au terme de la pesée des intérêts, il y a lieu d'admettre l'implantation de l'antenne de téléphonie mobile à l'emplacement projeté, cette installation poursuivant un intérêt public important et ne constituant pas une menace pour le site et le paysage. Mal fondé, le grief doit être écarté.

4. Droit d'être entendu

a) La recourante reproche à l'instance précédente de n'avoir pas instruit les possibilités concrètes d'implanter l'installation dans un lieu plus approprié, notamment celui prescrit par la CPS, et, par conséquent, de n'avoir pas procédé à la balance des intérêts. Elle déplore que l'instance précédente n'en ait pas indiqué les raisons dans la décision attaquée.

b) La jurisprudence a en particulier déduit du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst.³⁵ ainsi que par l'art. 26 al. 2 ConstC³⁶, et concrétisé par les art. 21 ss LPJA, le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment ou encore d'obtenir qu'il soit donné suite à son offre de preuves pertinentes. L'autorité n'est toutefois pas liée par les offres de preuves des parties; elle dispose d'un très grand pouvoir d'appréciation à cet égard. Si elle estime que l'état de fait est assez clair, elle n'est pas tenue d'administrer d'autres preuves, même si elle n'a pas épuisé toutes les possibilités probatoires (appréciation anticipée des preuves). Une telle manière de procéder ne viole pas le droit d'être entendu. Du droit d'être entendu découle également l'obligation de l'autorité de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, il suffit que les points déterminants pour le prononcé du jugement figurent dans la décision. Il n'est pas nécessaire que tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties soient expressément exposés et discutés.³⁷ Le rejet d'une réquisition de preuve ne doit pas obligatoirement figurer dans la

³⁵ Constitution fédérale du 18 avril 1999, Cst., RS 101

³⁶ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993, ConstC, RSB 101.1

³⁷ jugement du Tribunal administratif du canton de Berne 100.2018.183 du 19 décembre 2018, consid. 2.2 et les références citées

décision, dans la mesure où il en résulte implicitement que l'autorité n'a pas fait droit à cette réquisition parce qu'elle n'a pas jugé cette mesure pertinente.³⁸

c) Dans la décision attaquée, l'instance précédente a considéré que "le projet ne contraste pas de manière choquante avec le milieu bâti environnant, ni la CPS ni Patrimoine bernois ne soutenant d'ailleurs le contraire". Elle a en outre relevé, en se référant à de la doctrine et de la jurisprudence, "qu'une demande de permis de l'opérateur ne peut être refusée au motif qu'il existerait des sites mieux adaptés ailleurs". Bien que succincte, cette motivation suffit néanmoins. Même si elle ne se réfère pas à la jurisprudence la plus récente (cf. notamment consid. 3c ci-dessus), elle résume l'essentiel des fondements juridiques applicables en l'espèce, qui plus est de façon correcte. Compte tenu de ce résultat, l'autorité de première instance n'a pas établi les faits de manière incomplète en n'instruisant pas au sujet de l'emplacement alternatif, ni violé le droit en ne procédant pas à la pesée des intérêts. Il n'y a pas non plus de violation du droit d'être entendu. Le recours est rejeté sur ce point également.

5. Frais et dépens

a) Les frais de procédure sont perçus sous la forme d'un émolument forfaitaire. Un émolument supplémentaire peut être perçu pour les enquêtes particulières, les expertises ou d'autres mesures d'instruction (art. 103 al. 1 LPJA). Un émolument forfaitaire de 200 à 4'000 fr. est perçu pour les décisions sur recours dans des affaires de justice administrative (art. 19 al. 1 en relation avec art. 4 al. 2 et 3 OEmo³⁹).

Selon la pratique de la TTE, les frais de la procédure sont fixés à 1'600 fr., à quoi s'ajoutent ceux de la tenue de l'inspection des lieux par 400 fr. Les frais de la procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe à moins que le comportement d'une partie au cours de la procédure permette une répartition différente ou qu'il soit justifié par des circonstances particulières de ne pas percevoir de frais (art. 108 al. 1 LPJA). En l'espèce, la recourante succombe, elle assume donc l'entier des frais.

³⁸ jugement du Tribunal administratif du canton de Berne 100.2018.183 du 19 décembre 2018, consid. 2.3

³⁹ ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale, OEmo, RSB 154.21

b) La recourante n'a pas droit à des dépens, étant donné qu'elle succombe (art. 108 al. 3 LPJA).

III. Décision

1. Le recours du 5 avril 2018 est rejeté.
2. Les frais de procédure par 2'000 francs sont mis à la charge de la recourante. La facture lui sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.
3. Il n'est pas alloué de dépens.

IV. Notification

- Maître B._____, par courrier recommandé
- C._____, par courrier recommandé
- Préfecture du Jura bernois, par courrier recommandé
- Commune mixte de Plateau de Diesse, par courrier recommandé
- Commission de protection des sites et du paysage (CPS), pour information
- Division forestière du Jura bernois, pour information
- Commune bourgeoise de Prêles, rue du Marché 8, 2520 La Neuveville, pour information

**Direction des travaux publics,
des transports et de l'énergie**

Le directeur

Christoph Neuhaus
Président du Conseil-exécutif