

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

OJ n° 110/2013/376

Berne, le 26 mai 2014

en la cause liée entre

Monsieur A. _____
recourant

représenté par Me B. _____

et



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

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), Unité francophone, Hauptstrasse 2, case postale, 2560 Nidau

Commune de La Scheulte, 2827 La Scheulte

en ce qui concerne les décisions de la Préfecture du Jura bernois du 23 août 2013 et de l'OACOT du 26 juin 2013 (PC n° 54/2012; aménagement locaux habitables dans grange)

I. Faits

1. Le 14 mars 2012, le recourant a déposé une demande de permis de construire pour la rénovation du bâtiment C. _____ 5, à La Scheulte, y compris l'extension des locaux d'habitation dans la partie rurale et la construction d'une petite station d'épuration des eaux. La parcelle concernée, n° D. _____ (détachée de la parcelle n° E. _____ après mutation), est située hors de la zone à bâtir. Il est prévu que l'exploitant agricole la vende au recourant.

2. Le requérant a produit, à la demande de la préfecture, un rapport d'expertise de la Fondation rurale interjurassienne (FRI), selon lequel la loge n° 5 ne répond plus aux besoins de l'exploitation agricole du propriétaire actuel et que le maintien d'une exploitation agricole au-delà de sa retraite dans quelques années n'est pas réaliste. En outre, la préfecture a requis notamment les rapports de l'Office des forêts (Division forestière 8) et de l'Office des eaux et des déchets. Dans sa prise de position du 26 juillet 2012, l'OACOT a considéré impossible l'octroi d'une dérogation, au motif que l'agrandissement du volume habitable dépasse la limite de 12 m² applicable aux constructions à usage saisonnier.

Le 16 août 2012, la préfecture a autorisé la constitution de la nouvelle parcelle n° D._____ par morcellement de la parcelle n° E._____ et a constaté que la nouvelle parcelle n° D._____ n'est pas assujettie à la législation sur le droit foncier rural.

Le 22 novembre 2012, le requérant a présenté une modification de projet portant sur la réduction de la surface des locaux d'habitation à aménager dans le rural et sur l'aspect de l'enveloppe extérieure. L'OACOT a fait savoir que cette modification ainsi que d'autres documents relatifs à l'occupation de la loge ne lui permettaient pas de réviser sa position.

3. Par décision du 26 juin 2013, l'OACOT a refusé l'octroi d'une dérogation, au motif que "le projet ne peut être considéré comme agrandissement mesuré d'un bâtiment chalet d'alpage érigé en zone agricole sous le régime de l'ancien droit. Des intérêts prépondérants s'y opposent."

Par décision globale du 23 août 2013, la préfecture a rejeté la demande de permis.

4. Par écriture du 27 septembre 2013, le requérant a interjeté recours auprès de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) contre les décisions du 23 août 2013 et du 26 juin 2013. A titre principal, il conclut à l'annulation de celles-ci, à l'octroi de la dérogation et à l'octroi du permis de construire selon les plans modifiés du 22 novembre 2012. A titre subsidiaire, il conclut à l'annulation des décisions du 23 août 2013 et du 26 juin 2013 et au renvoi de la cause à l'autorité de première instance pour nouvelle décision. Il fait valoir que la partie habitable du bâtiment dispose de toutes les commodités (eau courante, électricité souterraine, chauffage, wc, double vitrage, etc.) et

qu'il a été utilisé sans interruption en tant que logement, sauf en hiver. Le recourant ajoute qu'il entend y habiter lui-même à l'année. Il expose qu'il a signé une convention avec l'Entreprise des Forêts domaniales (représentant le canton de Berne) pour l'entretien du chemin du C._____. A son sens, dès lors que les modifications projetées sont exclusivement intérieures et que l'augmentation maximum de surface habitable de 60 % est respectée, la dérogation devrait être octroyée. Le recourant estime que son projet ne lèse aucun intérêt prépondérant et, au contraire, que l'entretien durable du bâtiment et de ses alentours améliorera le paysage. Il reproche à l'OACOT de ne pas tenir compte du fait que le terrain en cause se trouve dans un territoire à habitat traditionnellement dispersé, désigné comme tel dans le plan directeur cantonal. Le recourant invoque finalement une violation de son droit d'être entendu, il est avis que la décision de l'OACOT est insuffisamment motivée.

5. Dans sa prise de position du 21 octobre 2013, la commune fait savoir qu'elle est favorable au projet. Elle expose que, du fait que l'exploitant agricole a de graves problèmes de santé et ne peut travailler qu'à 50%, le recourant lui-même fils d'agriculteurs se charge de certains travaux sur l'exploitation depuis quelques années. La commune ajoute que le recourant s'est déjà intégré à La Scheulte et s'entend bien avec ses habitants. Elle fait valoir que le souhait du recourant de vivre dans la commune constitue pour elle un petit pas envers un développement démographique plein d'espoir.

6. Dans sa prise de position du 29 octobre 2013, la préfecture conclut à ce que la TTE statue ce que de droit. Elle relève qu'elle était liée en vertu de la loi par la décision de l'OACOT mais que son point de vue est autre: dans la mesure où le projet ne porte pas atteinte au paysage, ne contredit pas les intérêts liés à l'agriculture et n'entraîne aucun travail d'équipement coûteux, il est difficile de saisir quels sont les intérêts prépondérants sur lesquels l'OACOT se fonde pour refuser l'octroi de la dérogation, d'autant plus que cet office ne le précise pas.

7. Dans sa prise de position du 31 octobre 2013, l'OACOT conclut au rejet du recours. Pour la motivation au sujet "des intérêts prépondérants ou bien de l'incompatibilité avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire", il renvoie à sa prise de position du

26 juillet 2012 ainsi qu'au rapport spécialisé de l'Office de l'agriculture et de la nature (OAN) du 18 juillet 2012.

En décembre 2013, l'OACOT demande un délai afin de remanier sa prise de position, cela "dans le but de garantir une pratique équitable lors de cas comparables situés dans la région de l'Oberland bernois". Par prise de position complémentaire du 23 janvier 2014, l'OACOT confirme la précédente. Il fait valoir que la révision de la législation sur l'aménagement du territoire ne nécessite pas la correction de sa pratique: l'augmentation de la surface brute de 30% sans maximum fixé à 12 m² n'est admise que dans les cas où la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone agricole dépasse 60 m², comme parfois dans la région de l'Oberland bernois (limite non atteinte en l'espèce).

8. Le 31 janvier 2014, le recourant a produit une prise de position spontanée.

II. Considérants

1. Recevabilité

La Préfecture du Jura bernois a rendu une décision globale au sens de l'art. 9 LCoord¹, qui comporte la décision individuelle de l'OACOT. La décision globale et les autres décisions des autorités cantonales ne peuvent être attaquées, indépendamment des griefs invoqués, que par la voie de recours admise en procédure directrice (art. 11 al. 1 LCoord). La procédure directrice est la procédure d'octroi du permis de construire. 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. Le recourant, en tant que maître de l'ouvrage, est directement touché par les décisions dans ses intérêts personnels dignes de protection, il a qualité pour recourir (art. 40 al. 2 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.

¹ loi de coordination du 21 mars 1994, LCoord, RSB 724.1

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

2. Territoire à habitat traditionnellement dispersé

a) En dérogation à l'exigence de conformité à l'affectation de la zone (art. 22, al. 2, let. a LAT), des autorisations ne peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions, installations ou affectations que si l'implantation de celles-ci hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 24 LAT). Dans les territoires à habitat traditionnellement dispersé qui sont désignés dans le plan directeur cantonal et dans lesquels, compte tenu du développement spatial souhaité, l'habitat permanent doit être renforcé, les cantons peuvent autoriser, au titre de constructions dont l'implantation est imposée par leur destination, les changements d'affectation, à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture, de constructions existantes comportant des logements, si la construction après transformation est habitée à l'année (art. 39 al. 1 let. a OAT).

b) Dans le plan directeur du canton de Berne³, l'objectif A21, contraignant pour les autorités, prescrit ceci: "Le canton crée les conditions nécessaires à l'exploitation des possibilités élargies d'affectation des constructions et installations sises en dehors de la zone à bâtir qu'offrent la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et son ordonnance d'application. A cette fin, des mesures ciblées – adaptées aux spécificités cantonales – sont mises en œuvre dans le domaine des petites entités urbanisées, de l'habitat dispersé et de la préservation des paysages cultivés traditionnels."⁴ Il est encore précisé que le canton exploite pleinement les possibilités susmentionnées, afin de donner aux régions et communes structurellement faibles et peu peuplées les moyens de s'affirmer dans le monde économique actuel: il s'agit notamment de renforcer l'habitat permanent⁵. La fiche "Territoires à habitat traditionnellement dispersé" (mesure A_02) a concrétisé cet objectif de la façon suivante:

"Le canton de Berne fait usage des possibilités d'affectation élargies dans les territoires à habitat traditionnellement dispersé qui sont offertes par la Confédération. A cette fin, il a désigné les territoires à habitat permanent traditionnellement dispersé selon des critères unitaires; dans ces territoires, des dérogations sont possibles en vertu du droit fédéral (art.

³ état 8 juin 2011 (ACE 1000/2011), entré en vigueur le 15 août 2011

⁴ plan directeur p. 38
http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/raumplanung/raumplanung/downloads/publikationen.assetref/content/dam/documents/JGK/AGR/fr/Raumplanung/Richtplan/agr_richtplan_richtplan_10_fr.pdf

⁵ plan directeur p. 37 s.

39 al. 1 OAT). Ces territoires ont été formellement délimités avec l'approbation du plan directeur. La délimitation selon cette carte est déterminante pour l'appréciation des demandes de dérogation au sens de l'art. 39 al. 1 OAT. En cas de changement d'affectation au sens de l'art. 39 al. 1 OAT, l'autorité fait mentionner au registre foncier la charge – liée à l'autorisation – d'habiter le logement à l'année en application de l'art. 44 OAT."⁶

Selon la carte des territoires à habitat traditionnellement dispersé, la nouvelle parcelle n° D. _____ se trouve entièrement comprise dans un tel territoire.

c) La légalité et la constitutionnalité de l'art. 39 al. 1 OAT sont controversées par la doctrine mais n'ont jamais été vérifiées par les tribunaux. La doctrine reconnaît toutefois que la réglementation peut se révéler judicieuse dans les authentiques territoires à habitat historiquement dispersé, où l'offre en zones à bâtir est inexistante. Elle critique en revanche certains plans directeurs cantonaux, qui délimitent selon elle des secteurs trop vastes, dans lesquels l'habitat permanent, nullement menacé en raison de sa proximité des agglomérations, n'a pas à être renforcé.⁷

La Scheulte est une commune rurale située à 750 m (altitude la plus basse) et ne comptant pas plus de quarante d'habitants (2012: 36⁸). Elle a été en 1972 dispensée des tâches liées à l'aménagement local, en particulier de la désignation de la zone à bâtir, pour les cinq années suivantes. A partir de 1987, la dispense a été répétée tacitement pour une durée indéterminée. A ce jour, la commune n'a pas de réglementation fondamentale en matière de droit des constructions. Il n'existe donc pas de zone à bâtir. Dans les faits, le territoire communal ne comporte que des bâtiments isolés, il n'y a pas de noyau bâti. La Scheulte n'a rien d'une "commune pendulaire périurbaine" dans laquelle le plan directeur aurait abusivement désigné des territoires à habitat traditionnellement dispersé. Par conséquent, dans les territoires délimités sur la carte – et dont la parcelle n° D. _____ fait partie, il y a lieu de considérer que l'habitat permanent doit être renforcé.

Il résulte de ce qui précède que les conditions énoncées à l'art. 39 al. 1 OAT sont remplies. Les conditions particulières de l'art. 39 al. 1 let. a OAT sont examinées ci-après (consid. 4).

⁶ plan directeur p. 101 s.

⁷ Muggli, Commentaire LAT, art. 24, n. 25 et 27

⁸ <http://www.pxweb.bfs.admin.ch/Dialog/Saveshow.asp>

d) Le plan directeur cantonal contient une autre fiche, intitulée "Constructions caractéristiques du paysage" (mesure D_01)⁹. Elle correspond à l'art. 39 al. 2 OAT, selon lequel les cantons peuvent autoriser, au titre de constructions dont l'implantation est imposée par leur destination, les changements d'affectation de constructions existantes, protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage, sous respect de certaines conditions. L'une de celles-ci prescrit que le plan directeur cantonal doit définir les critères permettant de juger si les paysages et les constructions sont dignes d'obtenir cette protection. L'objectif de la fiche D_01 est de préserver la valeur écologique et esthétique des paysages ainsi que des éléments qui les caractérisent. Il est précisé dans cette fiche que "l'art. 39 al. 2 OAT s'applique aux territoires à habitat saisonnier des Alpes (y compris les territoires à habitat permanent qui les bordent, s'ils sont fortement caractérisés par des bâtiments à usage saisonnier)". De plus: "L'application de l'al. 1 et celle de l'al. 2 de l'art. 39 OAT s'excluent mutuellement. Si des périmètres comportant des constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage sont délimités de manière contraignante pour les propriétaires fonciers dans un territoire à habitat traditionnellement dispersé, il n'est pas possible d'obtenir des dérogations au sens de l'art. 39 al. 1 OAT pour des bâtiments sis dans ces périmètres." Il est évident que la commune de la Scheulte ne borde pas un territoire à habitat saisonnier des Alpes (cf. aussi carte¹⁰) et qu'elle n'a pas délimité de tels périmètres dans ses plans d'affectation. De ce point de vue non plus, il n'y a pas d'obstacle à l'application de l'art. 39 al. 1 OAT.

3. Existence d'un logement; occupation à l'année après transformation

a) Un changement d'affectation à des fins sans rapport avec l'agriculture peut être autorisé pour autant que la construction en question soit existante et qu'elle comporte un logement; il faut en outre que la construction après transformation soit habitée à l'année (art. 39 al. 1 let. a OAT). Les autres conditions de l'octroi d'une dérogation figurent à l'art. 39 al. 3 OAT (l'aspect extérieur et la structure architecturale demeurent inchangés pour l'essentiel) et à l'art. 43a OAT (construction plus nécessaire ou utilisation garantie; construction de remplacement pas nécessaire; extension des équipements tout au plus légère; exploitation agricole pas menacée; absence d'intérêts prépondérants opposés).

⁹ plan directeur p. 181 s.

¹⁰ plan directeur p. 183

b) Il n'est pas contesté (en particulier pas par l'OACOT) que le bâtiment C._____ 5 est existant et qu'il comporte un logement. La doctrine mentionne que seuls entrent en ligne de compte les bâtiments comportant des logements et elle précise que les lits destinés à un hébergement occasionnel, comme on en trouve parfois dans les granges, ne sont pas considérés comme des logements¹¹. Il n'y a pas de jurisprudence reconnue quant à la notion de logement dans ce contexte. Les rapports explicatifs de l'Office fédéral du développement territorial ne se prononcent pas non plus à ce sujet. En l'occurrence, il résulte des photographies et plans au dossier que le bâtiment C._____ 5 comporte davantage qu'un lit dans une grange: la partie sud de la construction est bâtie en dur, alors que la partie nord (un peu plus de la moitié de la construction considérée dans son ensemble) est constituée de planches de bois. De plus, le côté en maçonnerie est doté de deux grandes fenêtres ornées de volets. Ainsi, la partition du bâtiment entre surface habitable et rural est visible sur les façades et il ne fait aucun doute que le bâtiment comporte un logement. Les possibilités d'agrandissement à l'intérieur du volume bâti existant en vertu de l'art. 39 al. 1 let. a OAT ne sont soumises à aucune limite en termes de surface – à la différence de ce que prévoient les art. 24c LAT et 42 OAT¹² (agrandissement mesuré, identité de la construction respectée pour l'essentiel). Pareillement, des locaux habitables peuvent être aménagés dans la partie destinée à l'exploitation sans être soumis aux mêmes restrictions que celles qui sont fixées aux art. 24d al. 1 LAT et 42a al. 1 OAT¹³ (la construction se prête à l'utilisation envisagée; agrandissement indispensable pour un usage d'habitation répondant aux normes usuelles).¹⁴ En territoire à habitat traditionnellement dispersé, ces limitations ne sont applicables que si la transformation vise à la création d'une résidence secondaire¹⁵.

c) Le recourant a d'emblée indiqué dans sa demande de permis de construire que la construction rénovée doit être affectée à la résidence principale. Par la suite, il a répété que le but de la rénovation est d'habiter à l'année à La Scheulte, ce d'autant plus qu'il aide régulièrement l'actuel exploitant – lequel est atteint dans sa santé – en s'occupant lui-même d'une partie du bétail¹⁶. La commune a confirmé que la venue du recourant lui

¹¹ Muggli, Commentaire LAT, art. 24 n. 25

¹² modifications apportées aux constructions érigées selon l'ancien droit

¹³ modifications apportées aux constructions érigées selon le nouveau droit

¹⁴ Muggli, Commentaire LAT, art. 24 n. 25

¹⁵ VLP-ASPAN, Territoire & environnement, novembre 2013, p. 29

¹⁶ dossier préfectoral, p. 69

permettrait de compter deux contribuables de plus¹⁷. Ces explications apparaissent plausibles. Afin d'éviter les abus, le plan directeur impose des obligations en cas d'octroi d'une dérogation sur la base de l'art. 39 al. 1 let. a OAT: il faut que l'autorité d'octroi du permis de construire prononce une charge selon laquelle la construction rénovée doit être habitée à l'année et que cette autorité fasse mentionner cette charge au registre foncier. Si l'autorité devait avoir des raisons sérieuses de douter des intentions du recourant, elle pourrait aussi statuer une condition suspensive selon laquelle le permis de construire ne peut être exécuté qu'une fois la preuve de la résidence principale apportée (p. ex. dépôt des papiers).

4. Nature (saisonnier ou non) du bâtiment d'origine

a) L'OACOT avait remis une prise de position préalable le 5 janvier 2012, dans laquelle il considérait comme envisageable l'octroi d'une dérogation selon l'art. 39 OAT pour la rénovation de la maison du C. _____ (loge à bétail avec petite surface d'habitation) dans l'ordre de grandeur esquissé, sous respect des conditions légales. Il relevait l'absence de preuve quant à la disparition des besoins agricoles.

Dans son rapport du 18 juillet 2012, l'OAN a relevé notamment que la partie habitable du bâtiment n'a jamais été utilisée comme logement permanent. Il a conclu que le projet de construction n'est pas conforme à l'affectation de la zone agricole et qu'il doit être jugé à la lumière des art. 24 ss LAT. Il a ajouté que vu le rapport d'expertise de la FRI, aucun intérêt agricole prépondérant ne s'oppose à l'octroi d'une dérogation appropriée.

L'OACOT a considéré dans sa prise de position du 26 juillet 2012 ceci: "Le projet est situé dans un territoire à habitat dispersé, mais il ne saurait être autorisé en application de l'art. 39 OAT. Selon le rapport de l'OAN, la partie habitable du bâtiment en question n'a jamais été utilisée comme logement permanent". L'OACOT ajoute:

"Les constructions à usage saisonnier sont un cas particulier de constructions agricoles. Elles sont depuis longtemps utilisées de manière intermittente (quelques semaines ou mois par an). Si elles comportent une partie habitable, elles peuvent être assimilées, par extension, à un bâtiment d'habitation agricole, au sens de l'article 24d al. 1 LAT. Cependant, la transformation d'une construction saisonnière ne dépend pas des mêmes critères que celle d'un bâtiment d'habitation agricole. Etant donné que ces constructions caractérisent souvent le paysage, il est conseillé de ne pas en modifier l'aspect. Pour les maintenir dans leur intégrité, il est possible d'autoriser, au moyen d'une dérogation, un agrandissement minime de leur petit volume habitable: petite salle

¹⁷ dossier préfectoral, p. 46

d'eau ou chambre supplémentaire, pour autant que le projet soit admissible sur le plan de la protection des eaux. La surface habitable peut être augmentée d'un quart, mais au maximum de 12 m²."

Ce faisant, l'OACOT a cité littéralement son propre "Guide sur la construction hors de la zone à bâtir" (p. 23), mais sans indiquer la source.

Finalement, dans la décision attaquée, l'OACOT statue que "la dérogation est refusée en vertu de l'art. 24c LAT". La motivation est la suivante:

"Il s'agit d'une transformation partielle au sens de l'art. 24c LAT en relation avec les art. 41 et 42 OAT qui n'est pas compatible avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire. Le projet ne peut être considéré comme ayant pour objet l'agrandissement mesuré d'un bâtiment chalet d'alpage érigé en zone agricole sous le régime de l'ancien droit. Des intérêts prépondérants s'y opposent."

La prise de position de l'OACOT du 31 octobre 2013 renvoie en bloc à toutes les prises de position et décisions précédentes. La prise de position complémentaire du 23 janvier 2014 revient sur une argumentation apparemment fondée sur la pratique cantonale relative à l'art. 24d al. 1 LAT, mais en appliquant encore d'autres limites (30% ou 1/3 à la place d'un quart, allègement pour les habitats saisonniers à partir d'une certaine taille, cf. Faits ch. 7 ci-dessus).

b) Il résulte de ce qui précède que l'OACOT semble vouloir refuser l'application de l'art. 39 al. 1 let. a OAT au motif que la loge du C._____ n'a été habitée que de façon saisonnière, tout en hésitant entre l'art. 24c et l'art. 24d LAT pour le refus de la dérogation en raison d'un agrandissement trop important. Cette distinction entre habitat saisonnier et permanent ne repose sur aucun critère objectif pour ce qui est de l'art. 39 al. 1 let. a OAT. D'abord, il n'y a pas d'élément correspondant dans le texte (p. ex. "identité de la construction respectée pour l'essentiel"¹⁸ ou "la construction se prête à l'utilisation envisagée"¹⁹); il faut seulement que l'aspect extérieur et la structure architecturale demeurent inchangés pour l'essentiel (art. 39 al. 3 OAT). Contrairement aux art. 24d LAT et 42a OAT, la documentation officielle ne pose pas de limites quant à l'application de l'art. 39 al. 1 let. a OAT aux constructions initialement occupées de façon saisonnière²⁰. Entretemps, l'art. 42 al. 3 OAT prescrit explicitement que les travaux de transformation ne doivent pas permettre une modification importante de l'utilisation de bâtiments habités

¹⁸ art. 42 al. 1 OAT

¹⁹ art. 24d al. 3 let. a LAT; cf. aussi plan directeur du canton de Berne, mesure D_01, critère A5, en relation avec l'art. 39 al. 2 OAT

²⁰ Office fédéral du développement territorial, Explications relatives à l'OAT, 2000/2001, p. 38; Office fédéral du développement territorial, Explications relatives à l'art. 42a OAT, 2004, p. 5

initialement de manière temporaire. Il n'y a pas de prescription analogue s'agissant des constructions situées dans le territoire à habitat traditionnellement dispersé. Le but de l'art. 39 al. 1 let. a OAT est de faciliter certaines transformations afin de renforcer l'habitat permanent. Si on exclut de son champ d'application les bâtiments habités initialement de manière temporaire, la disposition perd en grande partie sa raison d'être: elle servirait alors principalement à agrandir des logements déjà utilisés de façon permanente. L'interprétation de l'OACOT est donc contraire à la lettre et à l'esprit de cette disposition.

c) L'interprétation de l'OACOT repose peut-être sur une traduction française imprécise du "Guide sur la construction hors de la zone à bâtir". Il est écrit (p. 9): "L'art. 39 al. 1 OAT concerne les constructions comportant des logements qui sont situées dans les territoires à habitat traditionnellement dispersé désignés dans le plan directeur cantonal, à l'exception des constructions à usage saisonnier" (en allemand: "...mit Ausnahme der Bauten im Temporärsiedlungsbereich"). Mais la phrase suivante précise à juste titre que "La nature des logements – logements agricoles ou non agricoles, logements occupés de manière permanente ou temporaire (logements de vacances, etc.) ne joue aucun rôle (quant au champ d'application matériel de l'art. 39 al. 1 OAT)". A la lumière du plan directeur (cf. consid. 2d ci-dessus), il résulte seulement que l'art. 39 al. 1 OAT n'est pas applicable à l'intérieur de périmètres ("Temporärsiedlungsbereiche") délimités sur la base de l'art. 39 al. 2 OAT et du plan directeur. Il n'y a pas de tels périmètres dans la commune de La Scheulte.

d) Il résulte de ce qui précède que le recours est admis dans le sens où c'est à tort que l'OACOT n'a pas appliqué l'art. 39 al. 1 let. a OAT et les dispositions y afférentes.

5. Violation du droit d'être entendu

a) Le requérant fait valoir que la motivation de l'OACOT quant au refus de la dérogation est totalement insuffisante. Il estime que, en faisant état de l'incompatibilité du projet avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire et des intérêts prépondérants opposés, l'OACOT ne fait que reprendre les termes de la législation sans indiquer quels sont ces exigences et ces intérêts.

b) Selon l'art. 52 al. 1 let. b LPJA²¹, la décision doit notamment contenir les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie. L'obligation de motiver est constitutionnellement garantie et elle résulte du droit d'être entendu. La motivation doit permettre tant à la partie qu'à l'autorité de recours de se rendre compte de la portée de la décision. L'administré doit pouvoir se déterminer en connaissance de cause sur l'opportunité d'un recours. Pour l'autorité qui décide, la motivation fait office d'autocontrôle, elle lui permet de vérifier le bien-fondé de son argumentation. L'autorité qui décide peut certes se limiter aux éléments déterminants, mais elle devra indiquer à tout le moins brièvement les considérations qui ont emporté sa décision. On admet que l'obligation de motiver est satisfaite par un renvoi, dans la décision en question, à une décision antérieure, à un échange de correspondances ou d'autres documents séparés. Encore faut-il que ces écritures soient claires et compréhensibles. Plus une affaire est complexe et/ou litigieuse, plus la motivation devra être précise et nuancée.²²

c) Au vu de ces principes, la motivation de la décision de l'OACOT ne peut pas être considérée comme suffisante. Les quelques lignes de la décision ne permettent pas de comprendre quels en sont les fondements. Replacer la décision dans le contexte de l'instruction préalable n'apporte pas davantage de clarté. Tout au plus saisit-on que l'OACOT juge l'agrandissement prévu excessif, mais il reste trop vague, voire contradictoire. Il mentionne des concepts abstraits (exigences majeures, intérêts prépondérants) sans les nommer (protection de l'environnement, du paysage, de l'agriculture, utilisation mesurée du sol, équipement, etc.?) ni indiquer concrètement en quoi consistent les violations. L'OACOT ne renvoie pas à des prises de position antérieures mais cite au contraire des dispositions légales autres que celles qu'il avait mentionnées auparavant. Ces déficiences sont contraires au droit d'être entendu. Le recours est également admis sur ce point.

6. Suite de la procédure

a) Les décisions attaquées doivent être annulées. Selon l'art. 72 al. 1 LPJA, si le recours est recevable, l'instance de recours statue sur l'affaire ou, exceptionnellement, ren-

²¹ loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives, LPJA, RSB 155,21

²² Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif vol. II, 3^e éd., 2011, p. 348 ss; Benoît Bovay, Procédure administrative, 2000, p. 266 ss; Thomas Merkli / Arthur Aeschlimann / Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, art. 52 n. 5 ss

voie le dossier à l'instance précédente avec des instructions impératives. Le renvoi nécessite des motifs particuliers, qui l'emportent sur le principe de l'économie de la procédure. Un motif particulier existe, par exemple, si l'état du dossier est tel qu'il n'est pas encore prêt à être tranché et que l'administration des preuves impliquerait pour l'autorité de recours un travail trop considérable²³.

b) L'art. 39 al. 1 let. a OAT est applicable en l'espèce. Les autres conditions de l'octroi d'une dérogation à ce titre figurent à l'art. 39 al. 3 OAT (l'aspect extérieur et la structure architecturale demeurent inchangés pour l'essentiel) et à l'art. 43a OAT (construction plus nécessaire ou utilisation garantie; construction de remplacement pas nécessaire; extension des équipements tout au plus légère; exploitation agricole pas menacée; absence d'intérêts prépondérants opposés). L'OACOT devra apprécier si ces conditions sont remplies ou non et, le cas échéant, fixer des charges (p. ex. concernant l'aménagement des abords) dans une nouvelle décision qui soit suffisamment motivée. On rappelle que l'obligation de motiver est d'autant plus stricte que l'affaire est complexe et/ou litigieuse. Il en va de même si l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation et/ou que la décision porte gravement atteinte à un droit constitutionnel²⁴. La préfecture a déjà réuni un certain nombre de rapports et moyens de preuve. Si la nouvelle décision de l'OACOT devait se révéler favorable au recourant, la préfecture devra encore requérir notamment le justificatif thermique de l'enveloppe du bâtiment. Ces indications ne se veulent pas exhaustives de la part de la TTE. Au vu de l'ensemble des éléments qui précèdent, l'affaire n'est pas prête à être tranchée matériellement. En particulier, il n'incombe pas à l'autorité de recours de se prononcer en premier sur les conditions susmentionnées, sans décision préalable de l'OACOT. Cela équivaldrait à la suppression d'une instance. De plus, étant donné que les possibilités d'agrandissement à l'intérieur du volume bâti existant en vertu de l'art. 39 al. 1 let. a OAT ne sont soumises à aucune limite en termes de surface (cf. consid. 3b ci-dessus), il est loisible au recourant de déposer une modification de son projet allant dans ce sens, étant précisé toutefois que les autres conditions doivent être respectées (cf. consid. 3a ci-dessus). L'affaire est donc renvoyée à la préfecture pour reprise de l'instruction dans le sens des considérants.

²³ Merkli / Aeschlimann / Herzog, art. 72 n. 3

²⁴ Moor / Poltier, p. 351; Merkli / Aeschlimann / Herzog, art. 52 n. 8

7. Frais et dépens

a) Les frais de la procédure de recours 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'occurrence, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 108 al. 2 LPJA).

b) La partie qui succombe doit payer les dépens de la partie adverse, à moins que le comportement de cette dernière au cours de la procédure ou des circonstances particulières justifient une autre répartition ou la compensation des dépens, ou encore qu'ils ne doivent être mis à la charge de la collectivité (art. 108 al. 3 LPJA). Le recourant, qui obtient gain de cause, a droit à des dépens. La représentante du recourant requiert dans sa note d'honoraires du 6 décembre 2013 le paiement d'un montant de 3'956 fr. 35 à titre d'honoraires (3'645 fr.) et de débours (18 fr. 30), TVA (293 fr. 05) comprise. Cette note n'appelle pas de remarques. L'OACOT, à qui le recours est imputable, supporte les dépens du recourant. Le fait que la TTE renvoie la cause à la préfecture n'entraîne pas de modification de la répartition des frais: il ne s'agit que d'une modalité secondaire de l'admission de principe du recours, qui a pour effet l'annulation des décisions attaquées.

III. Décision

1. Le recours du 27 septembre 2013 est admis.

La décision de la Préfecture du Jura bernois du 23 août et la décision de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du 26 juin 2013 sont annulées.

La cause est renvoyée à la Préfecture du Jura bernois pour la reprise de l'instruction dans le sens des considérants.

2. Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3. L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire est condamné à verser au recourant une somme de 3'956 fr. 35, TVA comprise, à titre de dépens.

IV. Notification

- Maître B. _____, par acte judiciaire
- Préfecture du Jura bernois, par courrier A
- Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), Unité francophone, par courrier A
- Commune de La Scheulte, par courrier A

DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS,
DES TRANSPORTS ET DE
L'ÉNERGIE
La directrice

B. Egger-Jenzer, conseillère d'Etat