

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

La présente décision a fait l'objet d'un recours au Tribunal administratif du canton de Berne, qui l'a rejeté (JTA 2016/192 du 27.6.2017).

OJ n° 110/2015/158

Berne, le 16 juin 2016

en la cause liée entre

Monsieur **A.** _____,
recourant

représenté par Me B. _____

et



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

Municipalité de Tavannes, représentée par son Conseil municipal, Grand-Rue 1, 2710 Tavannes

en ce qui concerne la décision de la Préfecture du Jura bernois du 19 octobre 2015 (PC n° 150/2015; garage et parking privés pour voitures de collection)

I. Faits

1. Le recourant a déposé le 17 juin 2015 une demande de permis pour la construction d'un garage et parking privés et fermés, comportant une habitation de 3 pièces et surmonté d'une couverture photovoltaïque sur la parcelle n° C. _____ de la commune de Tavannes. Le bâtiment projeté est sis en zone d'habitation à deux niveaux H2. Il est composé de cinq côtés mesurant respectivement 35 m (y. c. auvent fermé sur les côtés), 30 m, 34 m, 15 m (y. c. auvent fermé sur les côtés) et 40,59 m; il mesure en milieu de façade au minimum 3,35 m et au maximum 5,76 m de hauteur (toit à un pan). La construction est destinée à l'entreposage et l'entretien d'une collection privée de voitures. A

l'issue de l'examen formel, la commune a transmis le dossier à la préfecture comme objet de sa compétence, au motif que la consultation du beco est nécessaire.

2. Par décision du 19 octobre 2015, la préfecture a rejeté la demande de permis faute de conformité à la zone; elle a également rejeté la demande de dérogation pour le dépassement de la longueur du bâtiment.

3. Par écriture du 20 novembre 2015, le recourant a interjeté recours auprès de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) contre la décision du 19 octobre 2015. Il conclut à l'annulation de celle-ci et au renvoi de l'affaire à la préfecture pour la poursuite de la procédure. Il fait valoir qu'il sera la seule personne à utiliser le garage et qu'il ne générera qu'une circulation minimale, assimilable à celle induite par une maison individuelle qui ne serait occupée que par un habitant. Le recourant invoque la garantie des droits acquis, au motif qu'à partir de 1958, une partie de la surface concernée servait à l'entreposage des matériaux de construction et machines de chantier appartenant à l'entreprise familiale, affectation étendue à l'ensemble de cette surface de 1970 à 2010. Le recourant estime que l'octroi de la dérogation pour la longueur serait justifié, dès lors qu'il pourrait construire conformément au règlement un bâtiment plus haut et plus volumineux, voire deux bâtiments. Finalement, il est d'avis que la construction ne porte pas atteinte à un site spécialement sensible et ajoute que les voisins ont donné leur accord.

4. Par prise de position du 16 décembre 2015, la commune soutient le projet. En substance, elle est d'avis qu'on peut assimiler cette exploitation à une entreprise artisanale silencieuse conforme à l'affectation de la zone H2. Elle précise qu'il est prévu, à l'occasion de la révision en cours du plan d'aménagement local, de changer l'affectation du secteur concerné en zone mixte HA2, mais en limitant le degré de sensibilité au bruit au niveau II, de sorte que l'utilisation d'une telle construction ne puisse être modifiée ultérieurement en atelier/garage professionnel.

5. Par prise de position du 18 décembre 2015, la préfecture conclut au rejet du recours. Elle est d'avis que la construction, même si sa destination n'est pas commerciale, ne répond pas aux besoins d'une zone d'habitation, mais aux seuls besoins du recourant. Elle relève qu'à son sens, la garantie des droits acquis n'est pas applicable, dès lors que celle-

ci ne permet pas de prétendre à un changement d'affectation et qu'en outre le recourant a mis fin à l'activité antérieure liée à son entreprise.

II. Considérants

1. Recevabilité

En vertu de l'art. 40 al. 1 LC¹, les décisions relatives à l'octroi d'un permis de construire peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la TTE. En tant que destinataire de la décision litigieuse, le recourant a qualité pour recourir au sens de l'art. 65 al. 1 LPJA² et de l'art. 40 al. 2 LC. Etant donné que la décision attaquée lui refuse le permis de construire, il est particulièrement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Les autres conditions de forme sont également remplies, il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours.

2. Conformité à la zone

a) Pour que l'autorisation de construire puisse être délivrée, il faut que la construction ou l'installation soit conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT³). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (art. 22 al. 3 LAT). Il convient de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations (art. 3 al. 3 let. b LAT). Les bâtiments et installations ne doivent pas produire sur le voisinage des effets qui seraient en contradiction avec le règlement de zone (art. 24 al. 1 LC). Dans les zones d'habitation et dans le voisinage des hôpitaux, foyers, écoles et autres, les entreprises artisanales silencieuses peuvent être autorisées si elles s'agencent correctement parmi les constructions et si leur exploitation (effets liés au bruit, à la fumée, à la poussière, aux odeurs, aux gaz

¹ loi du 9 juin 1985 sur les constructions, LC, RSB 721

² loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives, LPJA, RSB 155.21

³ loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, LAT, RS 700

d'échappement, à la lumière, aux vibrations et autres) et la circulation qu'elles entraînent ne sont pas susceptibles de causer des perturbations (art. 90 al. 1 OC⁴).

Les prescriptions déterminantes en matière d'affectation sont celles de la zone dans laquelle le projet doit être implanté. En droit bernois, elles ont valeur de règles générales et abstraites. Autrement dit, si un type de construction ou d'installation est exclu en vertu du règlement communal, il n'importe pas de savoir si dans le cas concret, la construction ou l'installation objet de la demande de permis serait gênante ou pas. Il suffit que, selon l'expérience générale de la vie, l'utilisation litigieuse soit de nature à générer des perturbations qui vont au-delà de ce qui est admissible dans la zone en question. Par ailleurs, chaque zone doit en règle générale assumer elle-même ses propres immissions. L'humain est particulièrement sensible aux dérangements qui affectent le calme et la qualité de l'habitat, raison pour laquelle le législateur accorde une importance particulière à la protection des zones d'habitation.⁵ En particulier, l'art. 90 al. 1 OC a également valeur de norme générale et abstraite ("susceptibles"), si bien qu'un projet peut être refusé même si les prescriptions en matière de bruit par exemple étaient respectées.⁶ La réalisation de constructions ou d'installations n'est en principe possible que là où leur but est compatible avec celui de la zone concernée.⁷ La jurisprudence admet comme conformes à la zone d'habitation certaines activités qui, en soi, ne correspondent pas directement à l'affectation d'habitation, mais qui présentent un lien fonctionnel avec celle-ci, voire la favorisent, tel que cabinet médical, boulangerie, coiffeur, cordonnier, etc., ainsi que l'infrastructure (arrêt de bus, point de collecte des déchets, places de stationnement nécessaires); ces activités sont aussi celles qui sont qualifiées de non gênantes.⁸

La parcelle n° C._____ objet de la présente procédure est sise en zone d'habitation à deux niveaux H2. A Tavannes, les zones d'habitation (H) sont réservées à l'habitation, aux entreprises artisanales silencieuses et aux exploitations agricoles (art. 211 RC⁹). S'agissant

⁴ ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions, OC, RSB 721.1

⁵ Aldo Zaugg / Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4^e éd., tome I, Berne 2013, art. 24 n. 8

⁶ Zaugg / Ludwig, art. 24 n. 29a et 31.g

⁷ Piermarco Zen-Ruffinen / Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n. 505; Aldo Zaugg / Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 3^e éd., tome II, Berne 2010, art. 71 n. 4

⁸ Zaugg / Ludwig, art. 24 n. 30 et 31.a

⁹ règlement de construction de la commune de Tavannes du 6 juillet 2010

de la protection contre le bruit, sont applicables les dispositions du degré de sensibilité II. Selon le commentaire qui assortit cette disposition, "les entreprises artisanales ou les activités silencieuses, p. ex. les bureaux, les cabinets médicaux, les salons de coiffure ou les ateliers d'artistes, ne sont généralement pas susceptibles de causer des perturbations du fait de l'exploitation ni de la circulation qu'elles génèrent (cf. art. 90 al. 1 OC)". Autrement dit, si l'installation n'est pas destinée à l'habitation mais à une autre activité, elle doit remplir les conditions suivantes: présenter un lien avec l'affectation d'habitation dans le quartier, être silencieuse, s'agencer correctement parmi les constructions et ne pas être susceptible de causer des perturbations (p. ex. odeurs, poussières, gaz d'échappement) par son exploitation ou par la circulation qu'elle entraîne. Les exploitations artisanales qui sont de nature à générer des immissions importantes n'ont par principe pas leur place dans la zone d'habitation. Cela vaut en particulier pour les entreprises de la branche automobile et même pour un atelier de réparation de vélos et de motos. La jurisprudence a considéré comme non gênante la halle de dépôt (8 m x 10 m) d'une petite entreprise de sellerie (raison individuelle). L'entrepôt d'un commerce de boissons est déjà réputé moyennement gênant, voire même gênant aux yeux de la doctrine.¹⁰

b) En l'espèce, la demande de permis de construire a pour objet un garage et parking privé qui comporte 19 places au rez-de-chaussée; cet espace, destiné à la collection et la conservation de voitures mesure 845 m², y compris l'entrée. Il est assorti d'un local technique (40 m²), d'un local de lavage (60 m²), d'un local de préparation et de nettoyage (181 m²) et d'un local fermé (51 m²). Chacun des locaux est doté d'un lavabo et d'une sortie vers l'extérieur (trois sorties s'agissant du local de préparation et de nettoyage). A cela s'ajoutent un sanitaire doté d'une douche (10 m²) et trois locaux de stockage (13 m², 19 m² et 20 m²). Un escalier mène au deuxième niveau, où se trouvent trois locaux de stockage supplémentaires (22 m², 15 m² et 20 m²). L'appartement est conçu sur deux niveaux et relié par un escalier intérieur. Au rez se trouve un bureau de 18 m², à l'étage une cuisine et séjour de 27 m², une chambre de 12 m² ainsi qu'un sanitaire de 10 m² doté d'une douche. A l'extérieur devant les sept portes de garage, il y a une place couverte et fermée sur les côtés, d'une surface de 201 m², puis une place en plein air, d'une surface de 317 m².

c) Cette construction n'est pas destinée à l'habitation. Par ailleurs, vue comme installation affectée à un hobby exercé à titre privé, elle dépasse la mesure acceptable dans une

¹⁰ Zaugg / Ludwig, art. 24 n. 31.f

zone d'habitation. Elle ne présente pas non plus de lien avec l'affectation d'habitation dans le quartier. A cet égard, ainsi que le relève très justement la préfecture, il ne suffit pas que l'activité projetée ne contredise pas la finalité de la zone, mais il doit exister un lien étroit avec cette finalité¹¹. En l'occurrence, ce lien fait défaut, dès lors que l'installation n'est destinée qu'aux seuls besoins du recourant.

A cela s'ajoute qu'il n'y a pas d'accès interne entre les 19 places de stationnement et les locaux de lavage et d'entretien, si bien que pour l'utilisation de ceux-ci, il faut sortir les véhicules et manœuvrer sur la place au nord du bâtiment. Cette configuration est susceptible de générer des bruits de moteur et des gaz d'échappement qui dépasseraient ce qui est usuel pour une zone d'habitation pure, sans compter le bruit de l'ouverture et de la fermeture des portes de garage. D'une manière générale, on peut s'attendre en l'occurrence à des mouvements de véhicules excédant ceux d'une zone H2, compte tenu des généreux espaces, couverts ou non, au nord du bâtiment. L'habitation voisine n° 19 est située à moins de 10 m de la construction projetée, aux abords du secteur où se trouverait le local technique (angle nord-est de la construction projetée); l'habitation n° 17 n'en est pas très éloignée non plus (moins de 20 m). Or, les façades de la construction projetée ne sont constituées que de panneaux sandwich métalliques d'une épaisseur de 12 cm. L'indice d'affaiblissement acoustique de ce genre de matériau ($R_w = 25$ dB)¹² n'est pas très élevé¹³. Le bruit des réparations est donc susceptible d'être perçu par le voisinage. Il peut en aller de même de la circulation à l'intérieur du garage, les autres habitations (nos 14 et 16) étant également distantes d'une dizaine de mètres environ. C'est pour ces raisons que le beco a fait savoir à la commune que son approbation était nécessaire (art. 16 LTEI¹⁴ et art. A1-3 let h OTEI¹⁵). Il résulte de ce qui précède que la construction ne peut être considérée comme silencieuse au sens du droit communal et cantonal. La présence d'un appartement à l'intérieur de ce garage est d'ailleurs problématique. Etant donné que le recourant n'habite qu'à peine à 150 m à pied, se pose la question de la destination de cet appartement. A supposer que celui-ci soit mis à disposition d'un employé, les immissions potentielles s'en verraient encore accrues par rapport à une activité de mécanique exercée purement à titre

¹¹ Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert, n. 516

¹² http://www.montana-ag.ch/dokumente/produkte/montanatherm/detailprospekt/montanatherm_detail_fr.pdf, p. 5;

¹³ comparer p. ex. ciment 12 cm d'épaisseur: $R_w = 47$ dB <http://www.sga-ssa.ch/docs/events/arlaud.pdf>, p. 8

¹⁴ loi du 4 novembre 1992 sur le travail, les entreprises et les installations, LTEI, RSB 832.01

¹⁵ ordonnance du 19 mai 1993 sur le travail, les entreprises et les installations, OTEI, RSB 832.011

de loisir. Au demeurant, cet appartement ne remplit pas les conditions en matière d'hygiène: la chambre à coucher est située à l'intérieur du volume du garage et n'est dotée d'aucune fenêtre, elle ne reçoit donc pas d'air et de lumière directement de l'extérieur (art. 64 al. 1 OC).

Par ailleurs, il n'est pas certain que la construction projetée, compte tenu de ses dimensions et de l'emploi de matériaux industriels, respecte l'exigence de l'agencement correct au sens de l'art. 90 OC. Toutefois cette question peut rester indécise, dès lors que de toute façon la condition de l'exploitation silencieuse n'est pas remplie.

En définitive, la construction projetée doit être considérée comme non conforme à la zone d'habitation H2. La volonté de la commune de changer l'affectation du secteur en zone mixte (habitation-entreprises artisanales silencieuses à moyennement gênantes) aux fins de permettre cette construction confirme que celle-ci n'est pas conforme à la zone d'habitation. Le recours est rejeté sur ce point.

3. Dérogation

a) En zone H2 (ainsi qu'en zone mixte A2), la longueur des bâtiments est limitée à 30 m (art. 212 ch. 1 RC). La longueur d'un bâtiment correspond à celle du plus petit rectangle qui le circonscrit (art. A131 ch. 1 annexe A1 au RC). Les parties saillantes, tels que avant-toits, perrons, balcons ouverts ou fermés sur les côtés, doivent également respecter certaines mesures: la largeur maximale autorisée est de 4 m et la longueur totale ne doit pas dépasser 40 % de la façade (art. 212 ch. 2 let. d RC et art. A123 annexe A1 au RC).

En l'espèce, l'auvent mesure 5 m de largeur et sa longueur occupe 100 % de la façade nord. Par conséquent, il compte dans la longueur de façade perpendiculaire. Le plus petit rectangle qui circonscrit la construction ainsi définie mesure 46,45 m x 40,59 m. Le recourant fait valoir que les côtés du pentagone qui se trouvent face aux villas existantes respectent la longueur de 30 m. Outre que cela ne vaudrait que pour le côté sud (vu la présence de l'auvent sur le côté est), cette manière de calculer n'est pas celle adoptée par la réglementation en matière de police des constructions. Le (double) non-respect de la longueur nécessite donc l'octroi d'une dérogation.

b) Conformément à l'art. 26 al. 1 LC, la dérogation est accordée pour autant que des circonstances particulières le justifient et qu'il ne soit pas porté atteinte à un intérêt public.

L'institution de la dérogation vise le respect du principe de la proportionnalité: lorsque l'application schématique d'une norme conduit à un résultat manifestement injuste ou inopportun dans un cas concret, il y a lieu de corriger par l'octroi d'une dérogation cet effet qui ne correspond pas aux intentions du législateur. Par contre, il est exclu que l'octroi de dérogations serve à la rectification d'une disposition ou d'un élément de la planification qui se révéleraient de façon générale insatisfaisants. Dès lors, les autorités doivent accorder des dérogations de façon restrictive, sous peine de vider la réglementation de son sens. La dérogation sera d'autant moins octroyée que la prescription en question est importante ou que ses buts sont menacés, ou encore que l'écart par rapport à la norme est élevé.¹⁶

Selon la jurisprudence du Tribunal administratif¹⁷, les circonstances particulières peuvent être objectives, lorsqu'elles sont en rapport avec des particularités du bien-fonds ou du projet de construction, ou subjectives, c'est-à-dire concerner la situation de la personne requérant un permis de construire (p. ex. les besoins d'une personne handicapée). Pour déterminer si un état de fait justifie une dérogation, trois éléments doivent être pris en compte, à savoir l'intérêt du maître d'ouvrage à l'octroi de cette dérogation, l'importance de la norme concernée et la nature ainsi que l'ampleur de la dérogation requise. Les autorités doivent faire preuve d'une retenue particulière dans l'octroi de dérogations si des dispositions protégeant la sécurité, la santé ou l'environnement sont touchées.¹⁸ L'intérêt du maître de l'ouvrage à une solution optimale ou à une utilisation intensive ne constitue pas une circonstance particulière au sens de l'art. 26 LC. Des motifs financiers ne représentent pas obligatoirement une circonstance particulière, dès lors qu'ils peuvent être invoqués dans pratiquement chaque cas.¹⁹

c) En l'espèce, il n'y a pas de circonstances particulières au sens de l'art. 26 LC. Objectivement, vu la taille et la configuration de la parcelle, il est possible d'y construire un ou plusieurs bâtiments d'une longueur de 30 m chacun. De même, objectivement et sub-

¹⁶ Zaugg / Ludwig, art. 26-31 n. 1a ss et 7

¹⁷ JAB 1999 p. 68, cons. 3b; JAB 1996 p. 243, cons. 5

¹⁸ Zaugg/Ludwig, art. 26-27 n. 4c

¹⁹ Zaugg/Ludwig, art. 26-27 n. 5

jectivement, rien ne s'oppose (sous réserve bien entendu de l'exigence de conformité à la zone, cf. consid. 2 ci-dessus), à ce qu'une collection privée de voiture soit tenue dans un bâtiment d'une longueur de 30 m, quitte à ce qu'elle soit répartie dans plusieurs bâtiments. Le souhait de réunir la collection, ainsi que les locaux de réparation et de lavage, dans un seul bâtiment correspond à une optimisation qui ne constitue pas une circonstance particulière et n'est pas couverte par l'octroi d'une dérogation. Le recourant prétend que l'installation de panneaux photovoltaïques ne serait pas possible si la construction projetée était répartie sur deux bâtiments. Il n'étaie pas son affirmation.

Les dépassements sont au nombre de deux et ils sont considérables (plus de 16 m et plus de 10 m), ainsi que le relève très justement la préfecture. Les prescriptions communales relatives aux dimensions des bâtiments visent à organiser la forme architecturale d'une zone (art. 13 al. 1 LC). Des augmentations de plus de la moitié, respectivement de plus du tiers par rapport au maximum de 30 m touchent à l'essence même de ces prescriptions. Le recourant fait valoir qu'une construction utilisant la hauteur maximale autorisée (7 m hauteur de bâtiment, 10 m hauteur au faîte) aurait une emprise infiniment plus importante, même si la longueur du bâtiment était réduite à la longueur autorisée. Le motif de l'amélioration esthétique ou architectonique ne constitue toutefois une circonstance particulière que si la dérogation est le seul moyen d'atteindre une solution esthétiquement satisfaisante; cette condition n'est en général pas réalisée lors de la construction d'un bâtiment neuf, mais pourra s'appliquer lors de rénovations ou d'agrandissements, où les possibilités sont par nature plus limitées. Par ailleurs, la jurisprudence n'a admis comme circonstance particulière un bonus de longueur en compensation de la renonciation à un étage que dans un cas où cette réduction de hauteur préservait les monuments historiques situés aux alentours de la construction projetée.²⁰

Le recourant en appelle à l'intérêt public et à l'intérêt des voisins, qui seraient mieux pris en compte par son projet plus long et moins haut. Cet argument ne change rien au défaut de circonstances particulières. Ces intérêts sont protégés par la conjugaison de toutes les règles applicables à l'occupation de la parcelle (longueurs et hauteurs maximales, distances entre bâtiments, divers indices...). D'ailleurs, un intérêt public particulièrement actuel est celui de la densification (utilisation mesurée du sol, art. 1 al. 1 LAT): une construction étalée va à l'encontre de celle-ci. Le recourant relève que tous les voisins directs ont

²⁰ Zaugg/Ludwig, art. 26-27 n. 5, jurisprudence citée en p. 367

donné leur accord au projet et il estime que celui-ci portera une atteinte moins importante à leurs intérêts que la variante la plus défavorable utilisant toutes les possibilités dans les limites du RC ("Schreckprojekt"). Il se réfère notamment à l'impact supérieur qu'auraient deux constructions à la place d'une seule. Ces arguments sont inopérants. D'abord, la réalisation du présent projet permettrait tout de même une deuxième construction sur la parcelle. Le recourant tient d'ailleurs à "utiliser au mieux le terrain, l'emplacement et les dimensions de la parcelle tout en en préservant au maximum le reste de la surface encore constructible"²¹. De plus, il n'est pas établi que la variante la plus défavorable comptant plusieurs constructions serait pire pour les voisins, compte tenu des divers critères applicables (en particulier indice d'utilisation à ne pas dépasser, distance entre bâtiments à respecter même si ceux-ci sont situés sur la même parcelle).

En définitive, les conditions de l'octroi d'une dérogation ne sont pas remplies. Le recours est rejeté sur ce point également.

4. Droits acquis

a) Le recourant invoque la garantie des droits acquis. Cet argument n'est d'aucun secours. En vertu de ce principe, les bâtiments et installations autorisés sous l'empire de l'ancienne loi ne sont pas affectés par de nouveaux plans et prescriptions (art. 3 al. 1 LC). Ces bâtiments et installations peuvent être entretenus, rénovés, transformés ou agrandis pour autant que ces travaux n'accentuent pas leur non-conformité aux prescriptions nouvelles (art. 3 al. 2 LC). La garantie des droits acquis est une émanation d'une part de la garantie de la propriété, qui protège l'investissement financier, et d'autre part de la protection de la bonne foi, qui interdit en principe l'effet rétroactif des lois. Cette garantie s'étend également à une affectation devenue contraire au droit à la suite d'un changement du régime juridique, à condition toutefois que l'activité en question ait été exercée réellement et sans interruption durable.²²

b) En l'occurrence, l'entreposage de matériaux et machines de construction sur la parcelle n° C. _____ a cessé en 2010, date à laquelle le recourant a remis son entreprise à des tiers. Comme le recourant l'explique lui-même, il a depuis lors recouvert la parcelle

²¹ dossier préfectoral p. 37

²² Zaugg/Ludwig, art. 3 n. 1 ss

d'une couche de terre végétale, dans l'attente d'une nouvelle utilisation. Autrement dit, l'affectation d'entreposage à des fins industrielles et les activités y relatives (chargement-déchargement, transports, etc.) ont pris fin, il s'agit d'une interruption au sens de ce qui précède. Par conséquent, la garantie des droits acquis est de toute façon inopérante s'agissant du nouveau projet. De même, le recourant fait appel en vain au principe de la bonne foi, au motif qu'aucune autorité par le passé n'aurait exigé de sa part le dépôt d'une demande de permis de construire ou la remise à l'état conforme à la loi. Pour qu'un comportement contraire à la bonne foi puisse être reproché à une autorité, plusieurs conditions doivent être cumulativement réunies. Il ne suffit pas que l'autorité compétente en la matière crée une apparence de droit. Encore faut-il que l'administré n'ait pas été en mesure de reconnaître l'existence d'une situation non conforme au droit et que, sur cette base, il ait pris des dispositions irréversibles. Cette dernière condition fait en tous les cas défaut en l'espèce. Par conséquent, il n'importe pas de savoir si la commune aurait toléré à tort l'activité de l'entreprise sur la parcelle en question – erreur que le recourant aurait dû reconnaître – ou si cette activité était au bénéfice de la garantie des droits acquis. Le recours est également rejeté sur ce point.

5. Route

a) Finalement, le recourant fait valoir que le chemin de D._____, aménagé à ses frais, contribue à l'équipement de tout le quartier²³. Il ajoute que sans ce chemin, dont l'utilisation est ouverte à bien plaisir au voisinage, toutes les maisons individuelles ne disposeraient pas d'un accès routier à leur propriété. Il estime ainsi s'être substitué sur ce point à l'autorité communale.

b) Le chemin de D._____ est situé en partie sur la parcelle n° C._____ ainsi que, à l'est, sur les parcelles n°s E._____ et F._____, qui sont la propriété du recourant; puis il occupe la parcelle n° G._____, qui relie le centre de la localité et dont la commune est propriétaire. A son extrémité ouest, le chemin de D._____ se prolonge par le chemin de la H._____ (parc. n° I._____, propriété de la commune), qui rejoint également le centre.

²³ cf. aussi dossier préfectoral p. 38: "passage de tous usagers, y compris véhicules de voirie, d'urgences et poids lourds, été comme hiver"

c) Les arguments du recourant relatifs à la route privée n'ont pas d'effet sur l'octroi ou le refus du permis de construire pour le présente projet. La commune est responsable de l'équipement (art. 108 LC). Les éventuels problèmes à cet égard doivent être réglés selon les dispositions correspondantes (art. 13 LR²⁴, art. 127 ss LC). En particulier, si une route privée est affectée à l'usage commun, elle est considérée comme publique (art. 4 et 9 LR). L'affectation à l'usage commun est donnée lorsque l'obligation d'entretien d'une route privée ouverte au trafic général est transférée à la commune (art. 9 et 13 let. c LR). Si tel devait être le cas du chemin de D._____, il devrait être considéré comme route publique et les prescriptions en matière de distances de construction lui seraient applicables (art. 80 ss LR). Dans cette hypothèse, le bâtiment projeté ne respecterait pas la distance de 3,60 m sur le côté sud (cf. aussi art. A145 annexe A1 au RC).

6. 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 OEmo²⁵).

Selon la pratique de la TTE, les frais de la procédure sont fixés à 2'000 fr. 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). Le recourant n'obtient pas gain de cause, il assume les frais de procédure.

b) Le recourant, qui succombe, n'a pas droit à des dépens (art. 108 al. 3 LPJA).

²⁴ loi du 4 juin 2008 sur les routes, LR, RSB 732.11

²⁵ ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale, OEmo, RSB 154.21

III. Décision

1. Le recours du 20 novembre 2015 est rejeté.
2. Les frais de procédure sont mis à la charge de l'intimée à raison de 2'000 francs. La facture lui sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.
3. Il n'est pas alloué de dépens.

IV. Notification

- Me B. _____, par acte judiciaire
- Préfecture du Jura bernois, par courrier A
- Municipalité de Tavannes, par courrier A

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

Barbara Egger-Jenzer
Conseillère d'Etat