



Direction des travaux publics et des transports

Reiterstrasse 11
3011 Berne
Téléphone +41 31 633 30 11
info.ra.bvd@be.ch
www.bvd.be.ch/ra

DTT 110/2019/181

Décision de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) du 26 juin 2020

en la cause liée entre

Municipalité de R._____,
recourante

et

Monsieur O._____,
intimé 1

M._____
intimée 2

représentée par Me F._____

et

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

en ce qui concerne la décision de la Préfecture du Jura bernois du 20 septembre 2019
(PC n° 72/2018; aire de stationnement)

I. Faits

1. Le 2 mai 2018, la recourante a déposé une demande de permis de construire pour la création d'une aire de stationnement en pavés-gazon et d'un accès en enrobé bitumeux sur la parcelle n° N._____ dont elle est propriétaire, au chemin des G._____. Le projet compte 20 places de stationnement. La parcelle concernée est sise en zone affectée à des besoins publics (ZBP) H "collège secondaire". L'intimé 1 et l'intimée 2 ont formé opposition.

Par décision du 20 septembre 2019, la préfecture a rejeté la demande de permis, déclaré irrecevable l'opposition de l'intimé 1 faute de qualité de partie et admis l'opposition de l'intimée 2 en tant qu'organisation privée. Le refus du permis est motivé par le défaut de conformité à la zone d'une part, puisqu'il est prévu que les places de stationnement ne servent pas seulement aux usagers des écoles, mais soient également mises à disposition des riverains, sous le régime de

la zone bleue, pour pallier le manque de places de parc dans le secteur. D'autre part, la préfecture a considéré que l'installation projetée constituait une dégradation du site, la commune de R._____ étant inscrite à l'Inventaire des sites construits d'importance nationale (ISOS).

2. Par écriture du 21 octobre 2019, la recourante a interjeté recours auprès de la Direction des travaux publics et des transports (DTT, anciennement Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie) contre la décision du 20 septembre 2019. Elle conclut principalement à l'annulation de cette décision et subsidiairement au renvoi de la cause à l'instance précédente. La recourante invoque un manque de places de stationnement se montant à 42 unités pour les écoles primaires et secondaires. Elle fait valoir que les places, effectivement créées pour les besoins des écoles, seraient réservées aux usagers et usagères de ces dernières au moyen d'autorisations de parage (macarons). Les places seraient accessoirement mises à disposition des habitants et habitantes du quartier du "J._____", situé à environ 300 m à l'ouest, la nuit, le week-end et pendant les vacances scolaires. La recourante précise que ce quartier, par sa configuration historique, ne permet pas la création de places de stationnement. Elle ajoute qu'elle pourrait admettre une utilisation de l'aire projetée par les usagers et usagères des écoles uniquement, au moyen d'une mise à ban par exemple. La recourante conteste en outre l'altération du site, compte tenu de la modestie et de la réversibilité du projet.

3. Par ordonnance du 24 octobre 2019, l'Office juridique, qui conduit les procédures pour le compte de la DTT¹, a rappelé à l'attention de l'intimé 1 que l'autorité de première instance a déclaré son opposition irrecevable au motif qu'elle ne remplit pas les conditions de la qualité de partie (distance du bien-fonds par rapport à la construction projetée). L'Office juridique a donc invité l'intimé 1 à établir sa qualité de partie dans l'éventualité où il souhaiterait participer à la procédure de recours.

4. Par écriture du 20 novembre 2019, l'intimé 1 a conclu en substance à l'admission de sa qualité de partie et à la confirmation de la décision de la préfecture. Il expose que l'aire de stationnement projetée est actuellement aménagée en espace vert doté de bancs publics. Dès lors que le quartier des G._____ n'est pas desservi par les transports publics, l'intimé 1 fait valoir que cet espace représente une halte bienvenue sur le parcours piétonnier vers le centre de la localité, les commerces et la gare, en particulier pour les personnes âgées et à mobilité réduite. En tant que personne âgée (née en 1929), il estime être touché dans ses intérêts dignes de protection par la suppression de l'espace vert public.

5. Par mémoire de réponse du 25 novembre 2019, l'intimée 2 conclut au rejet du recours et, partant, de la demande de permis. A son avis, il apparaît évident, au vu des débats au parlement communal, que les places de parc projetées ne sont pas principalement destinées à des besoins d'utilisation publique. L'intimée 2 conteste que le besoin de places se monte à 42, eu égard à l'agrandissement de l'école primaire en 2014, à l'occasion duquel les exigences relatives au nombre de places avaient dû être examinées. De plus, à son sens, c'est à tort que le calcul du besoin de places additionne les besoins de l'école primaire et de l'école secondaire, alors que celles-ci sont situées dans deux ZBP différentes. L'intimée 2 ajoute que 28 places existeraient sur la parcelle n° K._____ située non loin de la parcelle n° N._____, au nord du chemin des G._____, dont près de la moitié seraient louées à des particuliers. L'intimée 2 conteste finalement les allégués de la recourante s'agissant de l'intégration du projet dans le site.

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

6. Par prise de position du 25 novembre 2019, la préfecture conclut au rejet du recours et renvoie aux considérants de sa décision.

7. Par ordonnance du 16 décembre 2019, l'Office juridique a prié la recourante de produire les dossiers de permis de construire en lien avec les places de stationnement sises sur la parcelle n° L. _____ (où se trouvent les bâtiments du collège secondaire) et sur la parcelle n° K. _____, ainsi que toutes explications utiles à la compréhension du cas, de sorte que de l'état de fait relatif au nombre de places de stationnement destinées à la ZBP H "collège secondaire" soit établi de façon exhaustive.

8. Dans sa réplique du 23 janvier 2020, la recourante fait valoir que lors de la construction du collège secondaire en 1970 sur la parcelle n° L. _____, les places de stationnement ne figuraient pas sur le permis y relatif et qu'elles ont été aménagées immédiatement après l'édification du bâtiment dans les années 1970. Quant à la création des places de stationnement sur la parcelle n° K. _____, selon la recourante il ressortirait du permis de 1984 qu'elles n'ont jamais été affectées au collège secondaire, raison pour laquelle elles ne pourraient pas être prises en compte dans le calcul actuel du besoin.

9. Les 11 et 13 mars 2020 respectivement, l'intimé 1 et l'intimée 2 ont présenté des duplicques.

II. Considérants

1. Recevabilité

Le recours porte sur une décision globale au sens de l'article 9 LCoord². Conformément à l'art. 11 al. 1 LCoord, une telle décision ne peut être attaquée – indépendamment des griefs invoqués – que par la voie de recours admise en procédure directrice. La procédure directrice est en l'occurrence la procédure d'octroi du permis de construire (art. 5 al. 1 LCoord). En vertu de l'art. 40 al. 1 LC³, les décisions relatives à l'octroi d'un permis de construire peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la DTT. La recourante, dans la mesure où le permis lui a été refusé, est directement touchée par la décision dans ses intérêts personnels dignes de protection. Elle 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.

2. Participation à la procédure

a) L'autorité de première instance a déclaré l'opposition de l'intimé 1 irrecevable au motif qu'il ne remplit pas les conditions de la qualité de partie, la distance entre son bien-fonds et l'installation projetée étant excessive. Si ce raisonnement doit être confirmé, l'intimé 1 n'a pas la qualité de partie dans la présente procédure de recours.

La qualité de partie en première instance est définie à l'art. 12 al. 1 LPJA⁴ et à l'art. 35 al. 2 let. a LC: a qualité de partie en procédure administrative toute personne qui est particulièrement

² loi de coordination du 21 mars 1994, LCoord, RSB 724.1

³ loi du 9 juin 1985 sur les constructions, LC, RSB 721.0

⁴ loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la jurisprudence administratives, LPJA, RSB 155.21

atteinte par la décision à rendre, qui peut justifier d'un intérêt digne de protection et qui participe à la procédure.

L'intérêt digne de protection implique que le ou la justiciable soit touché ou touchée de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés et administrées. L'intérêt invoqué, qui peut être un intérêt de fait, doit se trouver dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération avec l'objet de la contestation. Le voisin direct ou la voisine directe de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité de partie. Le critère de la distance n'est toutefois pas le seul déterminant. S'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse serait à l'origine d'immissions – bruit, poussières, vibrations, lumière, etc. – touchant spécialement le voisinage, même situé à quelque distance, les personnes concernées peuvent aussi se voir reconnaître le statut de partie. Par ailleurs, la proximité avec l'objet du litige ne suffit pas à elle seule à leur conférer ce statut. Elles doivent en outre retirer un avantage pratique de l'issue de la procédure de première instance, ou de l'annulation ou de la modification de la décision contestée, qui permette d'admettre qu'elles sont touchées dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants et habitantes de la collectivité concernée, de manière à exclure l'action populaire.⁵

En l'occurrence, la distance entre le bien-fonds de l'intimé 1 et l'installation projetée se monte à plus de 120 m, plusieurs parcelles et bâtiments les séparent l'un de l'autre. Il faut donc partir de l'idée que le projet ne touche pas l'intimé 1 de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés et administrées. Il n'y a pas lieu de s'attendre à ce que le projet produise des immissions sur le bien-fonds de l'intimé 1. Le fait de pouvoir se reposer sur les bancs de l'actuel jardin public lors des trajets en direction ou au retour du centre de la localité ne constitue pas un intérêt personnel et propre à l'intimé 1, mais pourrait être invoqué par un nombre indéterminé de personnes plus ou moins âgées et/ou atteintes dans leur mobilité, habitant ou non le quartier. L'intimé 1 n'a donc pas la qualité de partie à la procédure. Quoi qu'il en soit, compte tenu du déroulement et de l'issue de la présente procédure, la reconnaissance ou non de cette qualité n'a pas d'implications pratiques.

b) La recourante reproche à l'intimée 2 que les arguments de celle-ci s'écartent de manière évidente des domaines du droit faisant partie des buts statutaires de cette association.

La qualité de partie est reconnue aux organisations privées si elles sont dotées de la personnalité morale et poursuivent un but non lucratif (art. 35a al. 1 LC). Elles peuvent formuler des oppositions en faveur de la sauvegarde de leur but statutaire (art. 35a al. 2 LC). Les griefs doivent concerner les domaines du droit faisant partie de leurs buts statutaires depuis 10 ans au moins (art. 35c al. 3 LC). En tout cas l'un des griefs (atteinte au site) de l'intimée 2 est en relation avec ses buts statutaires. La recourante ne conteste pas que les autres conditions de la qualité de partie de l'intimée 2 soient remplies en l'espèce. Par conséquent, celle-ci a également la qualité de partie dans la présente procédure de recours. Pour ce qui est des autres griefs qui ne seraient pas en relation avec le but statutaire de l'intimée 2, l'autorité de recours examine librement le projet de construction (art. 40 al. 3 LC).

3. Besoin de places de stationnement

a) La recourante projette la construction de 20 places de stationnement dans la zone ZBP H destinée au collège secondaire, sur la parcelle n° N._____. Elle fait valoir un droit (maximal)

⁵ arrêt du Tribunal fédéral 1C_822/2013 du 10 janvier 2014, consid. 2.2 et jurisprudence citée

à 42 places non encore couvert par les places existantes, ce montant réunissant les besoins de l'école secondaire, de l'école primaire et de l'école enfantine.

b) Si la construction, l'agrandissement, la transformation ou le changement d'affectation de bâtiments et d'installations entraînent un besoin de places de stationnement, un nombre suffisant de places de stationnement pour véhicules à moteur, bicyclettes et motocyclettes doit être aménagé sur le bien-fonds ou à proximité (art. 16 al. 1 LC). Le nombre de places doit être suffisant mais pas excessif (art. 17 al. 1 LC), le but étant d'éviter les effets préjudiciables pour l'environnement, surtout dans les quartiers d'habitation.⁶ S'agissant en particulier des véhicules à moteur, le nombre de places de stationnement est limité par des fourchettes en fonction de l'affectation, à l'intérieur desquelles il est déterminé par la partie requérante (art. 50 ss OC⁷). Aussi longtemps que le nombre maximal n'est pas atteint, le nombre existant peut être augmenté par des demandes de permis séparées même si le bâtiment existe déjà.⁸

Les places de stationnement doivent toujours être l'accessoire d'une construction ou d'une installation précise.⁹ Il faut établir, au cours de la procédure de permis de construire, que le nombre maximal est respecté. L'autorité d'octroi du permis le vérifie dans chaque cas particulier et le fait figurer dans l'autorisation.¹⁰ Il est interdit de construire des places de stationnement qui ne sont pas attribuées à un bien-fonds concret, mais qui seraient par exemple louées à quiconque. Quant aux aires de stationnement publiques, elles nécessitent une planification idoine.¹¹

Les places de stationnement qui sont aménagées non pas sur le bien-fonds sur lequel se trouve la construction ou l'installation qu'elles desservent, mais à proximité (cf. art. 16 al. 1 LC in fine), doivent être garanties au moyen d'une opération au registre foncier; les communes peuvent réglementer la garantie différemment (art. 49 al. 3 OC). La garantie des places de stationnement aménagées sur fonds d'autrui suppose la conclusion d'un contrat de servitude ou un rapport contractuel de copropriété. Un simple contrat de bail ne suffit pas, même s'il est annoté au registre foncier. Une réglementation communale différente n'est valable que si elle est formellement prescrite par exemple dans le RC ou dans un règlement spécifique aux places de stationnement. La garantie est indispensable pour l'octroi du permis de construire.¹²

c) Selon l'art. 88 al. 1 RC¹³, les zones affectées à des besoins publics sont réservées aux bâtiments et installations d'intérêt public admis par la loi sur les constructions (art. 77 LC); des bâtiments et installations préexistants et d'une autre affectation peuvent seulement être entretenus. L'alinéa 2 de cette disposition énumère les différentes ZBP et les dispositions qui leur sont applicables. La ZBP E "collège primaire" est destinée aux constructions et installations scolaires et de loisirs. En 2007, le périmètre en a été modifié par la création d'une zone à planification obligatoire "école enfantine". La ZBP H "collège secondaire" est destinée aux constructions et installations scolaires, sportives et de loisirs.

Selon le plan de zones, la ZBP H "collège secondaire" est formée de trois parcelles. Au nord du chemin des G._____, la parcelle n° L._____ comporte les bâtiments (notamment école, halle de gymnastique, habitation du ou de la concierge) ainsi que des places de stationnement;

⁶ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5^e éd., vol. I, Bern 2020, art. 16-18 n. 1

⁷ ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions, OC, RSB 721.1

⁸ Zaugg / Ludwig, art. 16-18 n. 3 et 10

⁹ Zaugg / Ludwig, art. 16-18 n. 11a

¹⁰ Zaugg / Ludwig, art. 16-18 n. 8

¹¹ Zaugg / Ludwig, art. 16-18 n. 11a et jurisprudence citée

¹² Zaugg / Ludwig, art. 16-18 n. 24

¹³ règlement de construction de la commune de R._____ du 3 décembre 1995

la parcelle voisine n° K. _____ comporte aussi (et uniquement) des places de stationnement (et leur accès). Au sud du chemin des G. _____, la parcelle n° N. _____ (superficie presque 9'000 m², principalement vigne et jardin), sur laquelle est projetée l'aire de stationnement, est à ce jour vierge de constructions et d'installations.

La ZBP E "collège primaire" est située en contrebas, à une distance d'environ 150 m à vol d'oiseau et d'environ 250 m par le chemin des G. _____ et le chemin du P. _____. La ZBP E et la ZBP H ne sont pas contiguës mais séparées par un quartier d'habitation.

D'après le calcul du nombre de places de stationnement produit à l'appui de la demande de permis, les besoins de la recourante se montent à 28 places de stationnement au maximum s'agissant du collège secondaire. La recourante annonce un nombre de 11 places existantes, ce qui porte d'après son calcul la possibilité de créer des places supplémentaires à 17.¹⁴ Selon la recourante, la parcelle n° L. _____ compte 11 places. Il faut toutefois y ajouter deux places situées dans le garage à voitures¹⁵, actuel bâtiment chemin des G. _____ n° S. _____ b en annexe à l'habitation du concierge (chemin des G. _____ n° S. _____), ainsi que probablement une place pour les personnes handicapées en sus.¹⁶ En effet, les places de stationnement destinées au personnel et aux personnes handicapées sont comprises dans la fourchette (art. 50 al. 2 OC). Le droit de créer des places supplémentaires se monterait donc à 14 plutôt qu'à 17. Quoi qu'il en soit, il faut relever que la parcelle n° K. _____ compte 28 places, selon permis de construire n° 682/84 octroyé le 3 août 1984. Selon le plan de zones en vigueur, la parcelle n° K. _____ est affectée à la ZBP H, c'est-à-dire au collège secondaire. Le manque de places à cet égard, qu'il se monte à 14 ou à 17, est donc largement couvert. Par conséquent et pour cette raison déjà, le recours doit être rejeté.

d) De l'avis de la recourante, les places situées sur la parcelle n° K. _____ ne doivent pas être prises en considération au motif qu'elles n'auraient jamais été affectées au collège secondaire. Elle fait valoir qu'il ne ressort aucunement de l'autorisation que ces places étaient destinées aux usagers des écoles.

Ces arguments ne peuvent être suivis. Il était précisé dans la demande de permis de construire du 15 juin 1984 que la parcelle n° K. _____ était sise en zone Up "espace d'utilité publique". Le règlement de construction alors en vigueur (du 5 mai 1974) prescrivait à l'art. 38 que dans les espaces d'utilité publique sont seules autorisées les constructions et les installations admises par la loi sur les constructions. Ce règlement n'énumérait pas les différents types d'Up. Toutefois, certaines dénominations¹⁷ figuraient directement sur le plan de zones du 2 décembre 1979, en vigueur au moment de l'octroi du permis de construire de 1984, notamment "Collège de district". Quant au secteur de l'actuelle école primaire, il figurait également déjà sur le plan de zones de 1979 à titre d'Up, présentant pour l'essentiel la même configuration de bâtiments que sur le plan de zones actuel (du 3 décembre 1995). Sur le plan de zones de 1979, la parcelle n° K. _____ faisait déjà partie de la zone Up, alors que sur le précédent plan de zones (du 5 mai 1974), elle était encore rattachée à une zone protégée de rang cantonal. Au surplus, certains grands principes du système légal relatif à l'établissement de places de stationnement étaient comparables à ceux d'aujourd'hui. En particulier, le nombre de places était déjà défini en fonction des affectations et les places établies sur terrain de tiers devaient être assurées par inscription au registre foncier (respectivement art. 38 al. 1 et 37 al. 3 de l'ordonnance du 26 novembre 1970 sur les constructions). Finalement, il est bien évident que le principe de la

¹⁴ dossier préfectoral, demande de permis (chemise rose) p. 6

¹⁵ cf. permis de construire du 19 mai 1970 pour la "construction d'un nouveau progymnase comprenant (...) 1 bâtiment de conciergerie; 1 garage à voitures (...)" produit par la recourante le 23 janvier 2020 ("n° 289/70")

¹⁶ cf. aussi mémoire de réponse du 25 novembre 2019, ch. 3 p. 6

¹⁷ par exemple Q. _____ (actuelle ZBP B) et U. _____ (actuelle ZBP I)

conformité à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT¹⁸) était déjà en vigueur. Ainsi, à partir du moment où les places de stationnement sises sur la parcelle n° K. _____ n'ont pas ou plus été affectées à des besoins d'utilité publique, en particulier aux besoins du "collège de district", il est douteux qu'elles soient conformes à la zone. Cela est d'autant plus flagrant aujourd'hui, dès lors que la parcelle n° K. _____ fait explicitement partie de la ZBP H "collège secondaire". Dès lors, les places de stationnement sises sur cette parcelle sont obligatoirement l'accessoire des bâtiments du collège secondaire. Si la recourante avait voulu affecter cette parcelle à d'autres types de parcage, elle devait modifier le plan de zones (cf. p. ex. ZPB D, chemin V. _____, qui sont des places de stationnement publiques). En définitive, les besoins de parcage du collège secondaire sont couverts et même dépassés par les places disponibles sur la parcelle n° K. _____. Au vu de l'ensemble de ce qui précède, même les places de stationnement louées à des tierces personnes doivent être prises en considération dans le calcul de la fourchette au sens de l'art. 50 OC et de l'art. 52 OC. D'ailleurs, la location à des tierces personnes ne repose sur aucune inscription au registre foncier, bien que l'art. 34 al. 2 du règlement de la commune sur les places de stationnement publique, du 12 septembre 2012, ait une teneur semblable à celle de l'art. 49 al. 3 OC.

4. Conformité à la zone

a) L'octroi du permis de construire suppose notamment que la construction ou l'installation soit conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT). 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).

b) La recourante considère que la demande de permis permet de satisfaire aux besoins des écoles sans distinction. A son sens, bien que le RC et le plan de zones définissent des secteurs Ecole primaire et Collège secondaire, le projet respecterait l'affectation stipulée pour les deux secteurs, sans pourtant étayer cette affirmation. Tout au plus la recourante fait-elle valoir que l'autorité d'octroi du permis aurait pu, si elle avait considéré que les besoins de l'école primaire et enfantine ne pouvaient pas être pris en compte, exiger qu'une dérogation soit demandée à ce sujet. A défaut, la recourante est d'avis que la préfecture semblerait ainsi ne pas remettre en question l'interprétation qu'elle fait de son RC.

Ce raisonnement ne convainc pas. Selon l'art. 77 al. 2 LC, la réglementation fondamentale détermine la destination de la zone affectée aux besoins publics. Cette destination est partie intégrante de la réglementation fondamentale telle qu'elle est votée par les citoyens et citoyennes. En particulier, lors de la procédure d'approbation des plans, le voisinage a pu évaluer les possibles immissions d'un zonage en particulier.¹⁹ Une ZBP concrète ne peut être utilisée que dans le cadre de sa destination fixée dans la réglementation fondamentale. Une modification de la destination, même si elle reste d'intérêt public, doit se faire au moyen de la procédure prévue à cet effet.²⁰ L'autonomie de la commune dans l'interprétation de ses propres normes ne peut s'exercer que pour autant que l'interprétation en question soit juridiquement défendable.²¹ La

¹⁸ loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, LAT, RS 700

¹⁹ Aldo Zaugg / Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4^e éd., vol. II, Berne 2017, art. 77 n. 3 let. a

²⁰ Zaugg / Ludwig, art. 77 n. 4 let. a

²¹ JAB 2010 p. 113, cons. 3.4; Zaugg / Ludwig, art. 65 n. 3; Markus Müller dans Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, 1999, art. 3 n. 6

lecture de la norme fournit un certain sens, littéral, grâce aux données lexicales et aux règles grammaticales usuelles. Si le texte de la norme est clair, il n'y a en règle générale pas lieu de s'en écarter.²²

L'art. 88 al. 2 énumère les "différentes zones" affectées à des besoins publics. La ZBP E est intitulée "collège primaire" et la ZBP H "collège secondaire". Il y a encore la ZBP A "école de commerce, tennis". Il résulte clairement du vocabulaire utilisé et de la systématique de la disposition concernée que la ZBP E et la ZBP H sont deux zones distinctes, deux secteurs, comme le dit elle-même la recourante. La lettre de l'art. 88 RC est claire, école primaire n'égalise par école secondaire, ces termes n'étant pas des concepts juridiques indéterminés sujets à des difficultés d'interprétation.²³ Le fait que ces deux zones ne sont pas interchangeables du point de vue de l'aménagement des places de stationnement correspond également à l'esprit du système voulu par le droit cantonal supérieur, à savoir que les places doivent toujours être l'accessoire d'une construction ou d'une installation précise, en l'occurrence soit collège primaire, soit collège secondaire. De plus, les zones ZBP E et H ne sont pas situées au même endroit. Elles ne sont pas contiguës, mais distantes plus de 200 m par le ch. du P. _____ et le ch. des G. _____. Or les prescriptions en matière de places de stationnement n'ont pas seulement pour but la gestion de la charge de trafic, mais également la protection de l'environnement (bruit, pollution de l'air).²⁴ Le cumul, dans une seule zone, des places de stationnement destinées à deux zones distinctes selon la réglementation fondamentale aurait pour corollaire la concentration des immissions dans les quartiers adjacents à l'aire de stationnement "commune". Lorsque les citoyens et citoyennes, en particulier les voisins et voisines de la ZBP H, ont dû se prononcer sur le plan de zones dans son état actuel, ils n'étaient pas censés compter avec une telle configuration. Par conséquent, il n'y a pas lieu de s'écarter de l'interprétation littérale, laquelle au demeurant coïncide avec les autres aspects juridiques. Une installation de stationnement sise en ZBP H mais qui serait aussi dévolue au parcage provenant de la ZBP E ne respecterait pas la destination de la ZBP H au sens de l'art. 77 al. 2 LC. Quant à l'argument selon lequel la préfecture semblerait ne pas remettre en cause l'interprétation de la recourante au motif qu'elle n'a pas exigé de celle-ci le dépôt d'une demande de dérogation, il est inopérant. En effet, la préfecture ne s'est pas prononcée à cet égard puisqu'elle a fondé le refus du permis sur un autre point, à savoir sur le fait que les places projetées seraient également mises à la disposition des riverains et riveraines.

Le recours doit donc également être rejeté au motif que les 20 places de stationnement projetées, faute de conformité à la zone, ne peuvent pas être destinées aux besoins du collège primaire et de l'école enfantine.

c) Au demeurant, la recourante avait déposé en 2011 une demande de permis pour la construction d'une nouvelle école primaire en remplacement des bâtiments existants, aux fins d'augmenter les surfaces et la qualité de l'enseignement, toutefois sans accroissement du nombre d'élèves ni du corps enseignant. Le nouvel état nécessitait au maximum 19 places de stationnement²⁵ contre 14 auparavant.²⁶ La recourante avait déposé une demande de dérogation à cet égard.²⁷ Elle faisait valoir que le périmètre ne permettait pas la création de places, circonstance particulière qui existait alors déjà. Elle précisait qu'auparavant l'école primaire ne disposait pas non plus de places de stationnement réservées à son usage exclusif. Elle invoquait cependant qu'un nombre de places suffisant était "mis à disposition sur le domaine public

²² Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 1994, p. 142 et jurisprudence citée

²³ Jurisprudence administrative bernoise JAB 2002 p. 65, consid. 3b

²⁴ Zaugg / Ludwig, art. 16-18 n. 2

²⁵ sans la place pour personnes handicapées

²⁶ dossier préfectoral PC n° 193/2011 p. 2

²⁷ dossier préfectoral PC n° 193/2011, demande de permis (chemise rose) p. 44-46

dans un périmètre raisonnable de moins de 300 m²²⁸, faisant en cela référence à l'art. 31 de son règlement sur les places de stationnement. La préfecture avait octroyé le permis et la dérogation. La question de savoir si cette situation est conforme à la réglementation (cantonale et communale) en matière de places de stationnement, par exemple du fait que les places de stationnement publiques doivent en principe être réservées aux besoins de stationnement généraux²⁹, peut et doit ici rester indécise. Il en va de même de celle de savoir si de la sorte les besoins de stationnement de l'école primaire sont couverts conformément à la loi.

d) Etant donné que les places de stationnement projetées ne peuvent pas être aménagées pour les besoins de l'école primaire, il n'est pas non plus conforme à la zone de les destiner aux seuls besoins des habitants et habitantes du quartier du J._____. Compte tenu de ce résultat, il n'est pas nécessaire d'examiner si l'installation est conforme aux prescriptions en matière d'esthétique.

e) Il est par contre loisible à la recourante de modifier, selon la procédure applicable, sa réglementation fondamentale. Rien n'empêche la recourante de dénoncer les contrats de bail sur la parcelle n° K._____ et de destiner au collège primaire et/ou à l'école enfantine les places de stationnement en surplus par rapport aux besoins du collège secondaire, par exemple sous forme de plan de quartier divergeant de la réglementation fondamentale (cf. art. 89 al. 3 LC) ou par d'autres modifications du plan de zones. Une modification du plan de zones selon la procédure applicable est à plus forte raison nécessaire si la recourante veut soustraire de la ZBP H des portions de terrain pour les attribuer aux besoins du quartier du J._____ sous forme d'aire de stationnement publique, comme elle l'avait fait par exemple à la fin des années 1980 au chemin V._____ (aujourd'hui ZBP D).

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 OEmo³⁰).

Selon la pratique de la DTT, les frais de la procédure sont fixés à 1'400 fr. en application de l'art. 7 OEmo. 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). Des frais de procédure sont mis à la charge des organes des communes en tant qu'autorités recourantes et succombantes si elles sont atteintes dans leurs intérêts pécuniaires (art. 108 al. 2 LPJA en relation avec art. 2 LPJA). En l'espèce, la recourante est atteinte dans ses intérêts pécuniaires en raison de la maîtrise d'ouvrage. Elle succombe, dès lors que la décision lui refusant le permis de construire doit être confirmée. Elle assume donc les frais de procédure.

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 de recours 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 représentant de l'intimée 2 requiert

²⁸ à la Place de la Gare et au carrefour ch. des G._____/ ch. du P._____/ rue du J._____

²⁹ Zaugg / Ludwig, art. 16-18 n. 10

³⁰ ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale, OEmo, RSB 154.21

dans sa note d'honoraires du 13 mars 2020 le paiement d'un montant de 2'234 fr. 80 à titre d'honoraires (2'000 fr.) et de débours (75 fr.), TVA (159 fr. 80) comprise. Cette note n'appelle pas de remarques. La recourante, qui succombe, supporte l'entier de ces dépens.

III. Décision

1. Le recours du 21 octobre 2019 est rejeté. La décision du 20 septembre 2019 est confirmée.
2. Les frais de procédure par 1'400 fr. sont mis à la charge de la recourante.
3. La recourante versera à l'intimée 2 la somme de 2'234 fr. 80 à titre de dépens.

IV. Notification

- Municipalité de R._____, par courrier recommandé
- M. O._____, par courrier recommandé
- Me F._____, par courrier recommandé
- Préfecture du Jura bernois, par courriel

Direction des travaux publics et des transports

Le directeur

Christoph Neuhaus
Conseiller d'Etat

Voie de recours

La présente décision peut être attaquée par voie de recours, dans les 30 jours qui suivent sa notification, auprès du Tribunal administratif du canton de Berne, Speichergasse 12, 3011 Berne. Un éventuel recours doit être introduit en cinq exemplaires, contenir les conclusions, l'indication des faits, moyens de preuve et motifs et porter une signature. Les moyens de preuves disponibles (en particulier la décision attaquée) doivent être joints.