

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

OJ n° 110/2019/62

Berne, le 2 juillet 2019

en la cause liée entre

Monsieur **A.** _____
recourant

et

Municipalité de Saint-Imier, urbanisme et mobilité, rue Agassiz 4, 2610 Saint-Imier



en ce qui concerne la décision de la commune de Saint-Imier du 4 mars 2019 (permis de construire 18-48; garage double)

I. Faits

1. Le 21 juin 2018, le recourant a déposé une demande de permis pour la construction, sur la parcelle n° B. _____ du ban de Saint-Imier, d'un garage double pour deux voitures et d'un garage pour rangements ainsi que pour les aménagements extérieurs. Le recourant a assorti sa demande de permis d'une demande de dérogation pour non respect de la distance de construction de 3,60 m par rapport à la route communale.

2. Par décision du 4 mars 2019, la commune a rejeté sans publication la demande de permis et la demande de dérogation.

3. Par écriture du 5 avril 2019, le recourant a interjeté recours auprès de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE). Il conclut en substance à l'annu-

lation de la décision du 4 mars 2019. Il fait valoir notamment que seuls 95 cm sur une partie de la construction débordent de la distance prescrite. Il invoque aussi le "bon sens" de l'emplacement du projet sur le terrain et l'utilisation de l'accès existant à la maison. Il requiert la tenue d'une inspection des lieux en présence des responsables communaux.

4. Par prise de position du 17 avril 2019, la commune conclut au rejet du recours pour les mêmes motifs que ceux fondant la décision attaquée. Elle requiert en outre que des frais par 166 fr. soient mis à la charge du recourant pour la rédaction de la prise de position et la préparation du dossier.

5. Par écriture spontanée du 17 juin 2019, le recourant a produit un plan sur lequel une ligne de démarcation a été tracée au titre de la distance à respecter par rapport à la route. Il fait valoir que seuls 3,75 % de la surface construite se trouvent dans la zone des 3,60 m. Il précise que le garage serait semi-enterré.

II. Considérants

1. Recevabilité

En vertu de l'art. 40 al. 1 LC¹, les décisions en matière de permis de construire peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la TTE. Le recourant, dans la mesure où le permis lui a été refusé, est directement touché par la décision dans ses intérêts personnels dignes de protection. Il a qualité pour recourir (art. 40 al. 2 LC). Les autres conditions de forme sont également remplies, il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours.

¹ loi du 9 juin 1985 sur les constructions, LC, RSB 721.0

2. Distance à la route

a) Le recourant fait valoir en substance que la dérogation pour la distance réduite à environ 2,65 m par rapport à la route communale aurait dû lui être accordée.

Les constructions et installations doivent respecter des distances appropriées par rapport aux routes. Aux abords des routes communales, des routes privées affectées à l'usage commun ainsi que des chemins pédestres et des pistes cyclables indépendants, cette distance doit être de 3,60 m à compter du bord de la chaussée, à moins que la commune n'ait adopté d'autres dispositions dans sa législation ou ses plans (art. 80 al. 1 let. b LR²). Les distances aux routes servent à la fois à éviter une mise en danger du trafic à partir des fonds voisins et à garantir un éventuel élargissement de la route³. Les art. 56 à 58 OR⁴ prévoient des distances à la route privilégiées pour les plantes et les réclames routières⁵, ainsi que pour les clôtures à titre d'installations qui n'entravent pas la sécurité routière ni ne rendent plus difficiles l'extension de la route⁶.

Les distances à la route s'appliquent en tant que bandes d'interdiction de construction; autrement dit, l'utilisation de la bande interdite à la construction nécessite dans tous les cas l'octroi d'une dérogation, qui sera le plus souvent assortie de dispositions annexes telles qu'une durée limitée ou la possibilité d'une révocation en tout temps⁷. Aux termes de l'art. 81 al. 1 LR, la collectivité compétente, c'est-à-dire la commune dans les cas de distance aux routes communales, accorde des dérogations aux distances légales de construction lorsque des circonstances particulières, notamment la protection des sites, le justifient et lorsque de ce fait, il n'est porté atteinte à aucun intérêt public, ni à des intérêts importants du voisinage. La notion de circonstances particulières est reprise de l'art. 26 LC.⁸

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 inop-

² loi du 4 juin 2008 sur les routes, LR, RSB 732.11

³ Rapport du 19 septembre 2007 présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la loi sur les routes (ci-après: rapport), p. 25

⁴ ordonnance du 29 octobre 2008 sur les routes, OR, RSB 732.111.1

⁵ cf. art. 80 al. 3 LR

⁶ cf. art. 80 al. 2 LR

⁷ rapport p. 25; Erläuterungen zum Strassengesetz des Kantons Bern, Bern 2009, art. 80 n. 4

⁸ rapport p. 25

portun 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.⁹ Selon la jurisprudence du Tribunal administratif¹⁰, 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.¹¹ 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 la loi. Des motifs financiers ne représentent pas obligatoirement une circonstance particulière, dès lors qu'ils peuvent être invoqués dans pratiquement chaque cas.¹²

b) En l'occurrence, il n'est pas contesté que la distance de 3,60 m s'applique (cf. art. 4 RAC¹³) et qu'elle n'est pas respectée. Il est admis aussi que l'octroi d'une dérogation est donc nécessaire à l'octroi du projet. Celui-ci est situé entre la villa existante et la route. Il consiste en un garage double (7,30 m x 6,05 m x 2,51 m) sis du côté de la route, auquel est accolée du côté de la villa une construction de moindre surface (6 m x 3 m x 2,51 m), nommée "local de rangement" sur les plans et "garage pour rangements" dans le formulaire de demande de permis. Côté route, un muret existant (hauteur d'après plan env.

⁹ Aldo Zaugg / Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4^e éd., tome I, Berne 2013, art. 26-31 n. 1a ss et 7

¹⁰ JAB (Jurisprudence administrative bernoise) 1999 p. 68, cons. 3b; JAB 1996 p. 243, cons. 5

¹¹ Zaugg/Ludwig, art. 26-27 n. 4c

¹² Zaugg/Ludwig, art. 26-27 n. 5

¹³ règlement municipal de l'affectation du sol et de construction de la commune de Saint-Imier, du 15 août 2013

80 cm) borde la parcelle du recourant. Un trottoir longe la route. L'angle sud-est du garage double se trouve à une distance de 2,60 m environ par rapport à la chaussée, selon mesure opérée sur le plan du 21 juin 2018. D'après la réglementation communale, la distance à la route est mesurée depuis le bord de la chaussée; les trottoirs, notamment, ne sont pas pris en compte (annexe III au RAC, ch. 16). Autrement dit, la distance est mesurée à partir de la partie principale et médiane de la voie publique¹⁴ et non à partir du bord du trottoir adjacent aux fonds avoisinants, ce qui est plus favorable aux propriétaires de ceux-ci.

c) Le but primordial de la distance à la route est la sécurité des usagers de la route. Les constructions et installations situées à l'intérieur de cette distance, du fait qu'elles gênent la visibilité au débouché d'un fonds privé sur la voie publique, créent un danger pour les piétons, les cyclistes et les automobilistes circulant déjà sur cette voie. En cas d'accident, il peut y avoir atteinte à l'intégrité corporelle des usagers. L'importance des normes en matière de distance à la route est donc très élevée. Le recourant, pour sa part fait valoir à titre de circonstances particulières, le "bon sens" de l'emplacement du projet sur le terrain et l'utilisation "logique" qui va en être faite. Ce faisant, le recourant tend à une solution idéale ou du moins plus confortable pour lui. Ces arguments ne peuvent précisément pas constituer une circonstance particulière au sens de la loi. Le recourant n'invoque pas que les particularités du bien-fonds interdiraient toute autre solution. Au contraire, l'autorité de première instance se dit certaine "qu'il existe des solutions raisonnables et conformes aux prescriptions en vigueur susceptibles de répondre aux attentes" du recourant. Le recourant n'oppose pas d'arguments à cela. Il fait valoir le respect du voisinage et l'utilisation de l'accès existant. Toutefois, la parcelle apparaît de dimensions suffisantes pour placer d'une part un garage à proximité de l'accès existant tout en respectant la distance à la route communale et, d'autre part, un local de rangement tout en respectant la petite distance à la limite par rapport au fonds voisin (4 m en zone de construction à deux étages C2a, art. 19 RAC). Compte tenu de ces possibilités, l'intérêt du recourant à réaliser le projet en l'état doit être qualifié de faible. Finalement, contrairement à ce que pense le recourant, le dépassement de la norme résultant de son projet n'est pas insignifiant. En considérant la surface au sol du projet, le recourant parvient à la conclusion que seule 3,75% en est située à l'intérieur de la distance à la route – à noter toutefois que le plan produit par le recourant par envoi du 17 juin 2019, sur lequel il se fonde pour son calcul, reproduit la ligne de la distance à la route à 3,40 m et non à 3,60 m. Quoi qu'il en soit, ce raisonnement ne

¹⁴ Petit Robert

peut être suivi. Il suffit d'une paroi érigée en hauteur et située à l'intérieur de la distance à la route pour obstruer la visibilité pour le conducteur ou la conductrice sortant du bien-fonds privé (cf. aussi consid. suivant). A cet égard, l'étendue de la surface située à l'intérieur de la distance à la route n'est pas décisive. Ainsi, en l'espèce, le dépassement se monte à 1 m puisque la construction est située à 2,60 m environ de la chaussée plutôt qu'à 3,60 m. Ce faisant, le dépassement atteint 28 %. De plus, il n'importe pas que le garage projeté soit "semi-enterré" ainsi que l'invoque le recourant. A l'intérieur de la distance de construction à la route, il n'en demeure pas moins que le garage serait situé dans le champ de vision du conducteur ou de la conductrice sortante. Au vu de l'ensemble de ce qui précède, c'est à juste titre que la commune n'a pas octroyé la demande de dérogation et, par conséquent, a rejeté la demande de permis de construire.

d) Le recourant requiert la tenue d'une inspection des lieux. Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst.¹⁵ ne comprend ni le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins. Les inspections des lieux, expertises et auditions de témoins sont effectuées si les faits ne peuvent pas être établis de manière convaincante autrement; si le dossier est clair, l'autorité peut, en appréciant librement les preuves, renoncer à procéder aux mesures susmentionnées. Etant donné que celles-ci sont coûteuses en temps notamment, elles supposent que l'intérêt à leur administration soit significatif. En l'espèce, la tenue d'une inspection des lieux est superflue, dès lors que l'argumentation du recourant est compréhensible sur la base du dossier en l'état. L'offre de preuve du recourant est rejetée.

Le recourant a mentionné en première instance qu'un mur existe déjà en bordure de trottoir (hauteur 80 cm selon plan) et qu'il n'est pas prévu de le supprimer.¹⁶ Cet argument ne peut toutefois pas justifier le présent projet. Au vu des art. 56 al. 3 et 57 al. 2 OR, les clôtures, haies, arbres et arbustes ne doivent pas dépasser la chaussée de plus de 0,6 m en hauteur dans les endroits où la visibilité est restreinte. La norme VSS-40273a¹⁷ (ch. 10 et 11) prescrit aussi que le champ de vision doit être libre de tout obstacle sur une hauteur comprise entre 0,6 m et 3 m mesurée au-dessus du niveau de la chaussée, et ce en règle générale sur une distance d'observation (profondeur) de 3 m au minimum, mesurée à partir du début de la voie publique. Dans la mesure où de telles installations ou plantations

¹⁵ Constitution fédérale du 18 avril 1999, Cst., RS 101

¹⁶ dossier communal, pj VII

¹⁷ adoptée en juin 2010, version du 31 mars 2019

portent atteinte à la sécurité des usagers et, par conséquent, constituent une perturbation de l'ordre public (art. 45 al. 2 let. c LC), il incomberait à la commune d'entreprendre une procédure de police des constructions à cet égard, consistant par exemple à faire rabattre la végétation restreignant la visibilité au sens susmentionné.

3. Violation du droit d'être entendu

Le recourant reproche à la commune de n'avoir ni entendu ni discuté ses arguments.

L'autorité compétente règle d'office ou sur requête les rapports juridiques de droit public en rendant des décisions (art. 49 al. 1 LPJA), et ce après avoir entendu les parties (art. 21 al. 1 LPJA). L'obligation de motiver représente une part importante du droit d'être entendu au sens de l'art. 29 al. 2 Cst.¹⁸. Elle doit empêcher que l'autorité se laisse guider par des motifs partiels et permettre le cas échéant aux intéressés de contester la décision de façon adéquate. Cela n'est possible que si la personne concernée et l'autorité de recours peuvent se faire une idée de la portée de la décision. En ce sens, les réflexions qui ont conduit l'autorité à trancher comme elle l'a fait doivent au moins être brièvement mentionnées. En droit cantonal, cette obligation de motiver est concrétisée par l'art. 52 al. 1 let. b LPJA. La motivation doit, d'une part, mettre l'intéressé en mesure de discerner la portée de la décision et les motifs qui ont guidé l'autorité et, d'autre part, lui permettre d'apprécier les possibilités et les chances d'un recours. Cependant, l'étendue de la motivation dépend également de l'objet de la décision, de la nature de l'affaire, des circonstances particulières du cas et de la complexité de la cause à juger. Il n'est toutefois pas nécessaire que tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties soient expressément exposés et discutés. D'ailleurs, savoir si la motivation est fondée est une question distincte de celle du droit à une décision motivée. Il suffit en définitive que les points importants en vue du jugement figurent dans la décision.¹⁹

La TTE est d'avis que la motivation de la décision attaquée est suffisante. De manière succincte mais complète, l'autorité de première instance a énoncé les dispositions pertinentes et exposé clairement les raisons pour lesquelles elle a statué de la sorte. Au vu du mé-

¹⁸ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Cst., RS 101

¹⁹ jugement du Tribunal administratif du canton de Berne n° 100.2016.192 du 27 juin 2017, consid. 2.1 et références citées

moire de recours, le recourant a parfaitement compris la portée de la décision et les motifs qui sous-tendent celle-ci. Il a pu recourir en toute connaissance de cause. Le grief de violation du droit d'être entendu est infondé. Sur ce point également, le recours est rejeté.

4. 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 OEmo²⁰).

Selon la pratique de la TTE, les frais de la procédure sont fixés à 800 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 en tant que partie succombante assume les frais de procédure.

b) La commune requiert que les frais qui lui sont causés par l'effet de la procédure de recours soient mis à la charge du recourant.

Des dépens ne sont dus que si les frais découlent de la représentation d'une partie par un avocat ou une avocate agissant à titre professionnel (art. 104 al. 1 LPJA). Au demeurant, même si elles sont représentées par un avocat ou une avocate, les communes n'ont que très rarement droit au remboursement de leurs dépens (art. 104 al. 4 en relation avec art. 2 al. 1 lit. b LPJA).²¹ En l'espèce, la commune n'est pas représentée par une avocate ou un avocat, elle n'a donc de toute façon pas droit à des dépens.

²⁰ ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale, OEmo, RSB 154.21

²¹ décision de la TTE OJ n° 120/2017/24, consid. 6b

III. Décision

1. Le recours du 5 avril 2019 est rejeté.
2. Les frais de la procédure sont mis à la charge du recourant à raison de 800 fr.
La facture lui sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.
3. Il n'est pas alloué de dépens.

IV. Notification

- Monsieur A. _____, par courrier recommandé
- Municipalité de Saint-Imier, urbanisme et mobilité, par courrier recommandé

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

Le directeur

Christoph Neuhaus
Conseiller d'Etat