



Direction des travaux publics et des transports

Reiterstrasse 11
3013 Berne
Téléphone +41 31 633 30 11
info.ra.bvd@be.ch
www.bvd.be.ch/ra

DTT 110/2020/199

Décision de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) du 28 avril 2021

en la cause liée entre

Madame **C.** _____
recourante 1

Monsieur **D.** _____
recourant 2

représentés par Maître **E.** _____

et

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

Commune municipale d'Orvin, la Charrière 6, case postale 41, 2534 Orvin

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

en ce qui concerne la décision de la Préfecture du Jura bernois du 15 octobre 2020
(PC n° 119/2019; "Labyrinthe de Chartres") et la décision de l'OACOT du 22 avril 2020
(n° 2019.JGK.8052)

I. Faits

1. La recourante et le recourant sont propriétaires de la parcelle no H. _____ du ban de la commune d'Orvin. Cette parcelle se trouve hors zone.

En 2010, la recourante et le recourant ont – sans permis de construire – procédé sur leur parcelle à l'aménagement d'un pavage au sol représentant le labyrinthe de Chartres, d'une clôture et d'un portail en fer. Ces installations se trouvent en forêt respectivement près de la forêt.

2. Le 9 septembre 2014 respectivement par la lettre du 19 novembre 2015, l'Office des forêts du Canton de Berne, Division forestière Jura bernois, a informé la commune de la présence d'une installation non conforme sur la parcelle no H. _____ du ban d'Orvin.

3. Après un contrôle du 4 décembre 2015, la commune a informé par courrier la recourante et le recourant que la place et le chemin aménagés sur leur parcelle étaient soumis à l'obligation d'un permis de construire, que cette construction se situait en forêt et nécessitait une demande de dérogation par rapport à la distance. Elle leur a demandé de déposer une demande de permis après coup dans un délai de 30 jours à compter de la notification de ce courrier.¹ Par lettre du 28 décembre 2015, la recourante et le recourant ont répondu qu'ils n'avaient pas été conscients du fait que l'installation d'une œuvre d'art nécessitait une demande de permis et qu'en outre la parcelle no H._____ ne leur avait pas été vendue comme forêt, ce qui expliquait pourquoi tous les voisins avaient un droit de passage. Ils ont ajouté que le forestier avait permis aux voisins au sud et au nord d'abattre tous les arbres. Selon eux, aucun arbre n'avait été abattu sur leur parcelle. Ils ont ajouté qu'au cas où leur œuvre d'art était réellement soumise à l'obligation d'un permis de construire, ils demandaient, par la lettre en question, un permis de construire après coup.

4. Par lettre du 23 janvier 2019, la commune s'est excusée auprès de la recourante et du recourant de n'avoir pas traité leur dossier et leur a à nouveau demandé de déposer une demande de permis après coup contenant toutes les indications et tous les documents énumérés aux art. 10 ss. DPC².

5. Après une rencontre sur place le 9 mai 2019 avec un représentant de la Division forestière du Jura bernois et de l'organisation du territoire du canton de Berne (OACOT), la commune a – par lettre du 14 mai 2019 – invité une nouvelle fois la recourante et le recourant à remettre une demande de permis de construire après-coup contenant toutes les indications et tous les documents énumérés aux art. 10 ss. DPC. Au cas où la recourante et le recourant ne déposent pas de demande de permis, elle a annoncé qu'elle entreprendrait les démarches nécessaires en vue du rétablissement de l'état conforme à la loi.

6. Le 12 juin 2019, la recourante et le recourant ont déposé une demande de permis de construire après coup. Le 26 juin 2019, la commune a transmis le dossier à la Préfecture du Jura bernois. Suite à la demande de la Préfecture du Jura bernois, la partie recourante a complété le dossier.

7. Selon la prise de position du 29 janvier 2020 de l'OACOT, une dérogation au sens des art. 24 ss. LAT³ ne peut pas être accordée. Par lettre du 4 mars 2020, la partie recourante a maintenu la demande de permis après coup. Par décision du 22 avril 2020, l'OACOT a refusé d'octroyer une dérogation en vertu de l'art. 24 ss. LAT.

8. L'OACOT n'a pas pris position au sujet du contenu de la lettre de la partie recourante du 28 mai 2020, notamment en ce qui concerne la possibilité de renoncer au rétablissement à l'état conforme à la loi.⁴

9. Le 15 octobre 2020, la Préfecture est partie du principe – comme prévu dans l'ordonnance du 3 août 2020 – qu'il n'est pas possible de renoncer au rétablissement à l'état conforme à la loi sans nouvelles de l'OACOT et a décidé:

¹ Lettre du 14 mai 2019

² Décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC ; RSB 725.1)

³ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700)

⁴ Dossier préfectoral, p. 47 ss.

4.1 Autorisation globale en matière de construction

L'autorisation globale en matière de construction relative à la demande de permis de construire déposée après coup pour la réalisation d'une œuvre d'art intitulée «Labyrinthe de Chartres» par la pose de pavés béton d'un diamètre de 8.20 m et la pose d'une clôture et d'un portail en fer est refusée.

4.2 Rétablissement à l'état conforme à la loi

4.2.1 Le rétablissement à l'état conforme à la loi est ordonné par le démontage du pavage représentant le Labyrinthe de Chartres, l'enlèvement de la clôture et du portail en fer et la remise à l'état naturel de la surface concernée, jusqu'au 14 décembre 2020.

4.2.2 Si la mesure ordonnée au chiffre 4.2.1 n'est pas mise en application par les requérants dans le délai imparti ou si elle l'est en violation des prescriptions, l'autorité communale de police des constructions les fera exécuter par des tiers au frais des obligés.

4.3 Décision intégrée

La décision suivante fait partie intégrante de la présente décision globale :

- décision no 2019.JGK.8052, datée du 22 avril 2020, établie par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire.

4.4 [Frais]

4.5 [Indication des voies de droit]

4.6 [Notification].

10. Par écriture du 13 novembre 2020, la recourante et le recourant ont interjeté recours auprès de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) contre la décision de la Préfecture du Jura bernois du 15 octobre 2020. Ils concluent à l'annulation de celle-ci et à titre subsidiaire de renoncer au rétablissement à l'état conforme à la loi.

11. L'Office juridique, qui conduit les procédures de recours pour le compte de la DTT⁵, a requis le dossier préliminaire et dirigé l'échange des mémoires. Les faits et arguments de la cause sont abordés, en tant que de besoin, dans les considérants ci-après.

II. Considérants

1. Recevabilité

Le recours porte sur une décision globale au sens de l'article 9 LCoord⁶ et la décision de l'OACOT est une autre ordonnance au sens de l'art. 9 al. 2 let. b LCoord. Conformément à l'art. 11 al. 1 LCoord en conjonction avec l'art. 5 al. 1 LCoord, ces deux décisions peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la DTT. La recourante et le recourant en tant que destinataires de la décision globale attaquée ont la qualité pour recourir et les autres conditions de forme sont également remplies. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours.

2. Demande de permis de construction

a) Une autorisation de construire ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT). Il n'est pas contesté en l'espèce que la construction litigieuse est sise en dehors de la zone à bâtir et qu'elle n'est pas destinée aux besoins d'une exploitation agricole. Pour être autorisée, elle nécessite donc l'octroi d'une

⁵ 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 Loi de coordination du 21 mars 1994 (LCoord ; RSB 724.1)

dérogation au sens des art. 24 ss. LAT. A côté de la dérogation ordinaire de l'art 24. LAT pour les constructions ou installations qui s'imposent par leur destination, il existe différentes dérogations facilitées, dont fait partie notamment la garantie de la situation acquise au sens de l'art. 24c LAT, celle-ci favorise les modifications apportées à des bâtiments d'habitation érigés conformément à l'ancien droit mais devenus contraires à l'affectation de la zone.⁷

b) L'OACOT a considéré dans la décision attaquée que l'on « ne discerne aucune raison pour laquelle l'implantation serait imposée par la destination ». De plus, elle fait valoir que la LAT n'admet les symboles religieux ou les œuvres d'art qu'en lien avec un endroit mythique ou avec un emplacement destiné à recevoir ce type d'objet, de sorte que l'implantation de celui-ci serait imposée par la destination. Selon elle, l'œuvre d'art en question peut être placée ailleurs, respectivement en zone à bâtir. L'OACOT exclut l'application de l'art. 24c LAT en faisant valoir que l'installation considérée dans le cas présent n'a pas été érigée légalement avant le 1^{er} juillet 1972. Elle énumère les interventions admissibles et inadmissibles en ce qui concerne les aménagements des abords hors de la zone à bâtir.

c) La partie recourante est d'avis que c'est la date de construction du chalet qui est déterminant, le labyrinthe n'étant qu'une amélioration esthétique du bâtiment au sens de l'art. 42 al. 1 OAT⁸ et répond à un usage d'habitation selon l'art. 24c al. 4 LAT.

d) Aux termes de l'art. 24 LAT, en dérogation à la règle de la conformité à la zone, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations 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. L'implantation d'une construction est imposée par sa destination au sens de cette disposition d'une part lorsqu'un emplacement hors de la zone à bâtir est dicté par des motifs techniques ou des impératifs liés à l'exploitation d'une entreprise (implantation imposée positivement, p. ex. restaurant de montagne, cabane du club alpin) ou, d'autre part, lorsque l'ouvrage est exclu de la zone à bâtir pour des motifs particuliers (implantation imposée négativement; p. ex nuisances non tolérables en zone à bâtir). Les motifs dits subjectifs, c'est-à-dire liés à la personne du requérant ou de la requérante, notamment le souhait d'améliorer la fonctionnalité, l'utilité ou le confort d'un bâtiment, ne suffisent pas pour que l'implantation d'une construction puisse être considérée comme imposée par sa destination.⁹ Une construction existante non conforme à l'affectation de la zone ne justifie, en tant que telle, que les extensions qui remplissent elles-mêmes le critère de l'implantation imposée par la destination de la construction ou les critères d'une autre disposition dérogatoire.¹⁰

Pour la partie recourante, le labyrinthe embellit son chalet. Cette habitation individuelle non agricole n'est pas imposée par sa destination. Par conséquent, l'implantation de toute modification en lien avec elle n'est pas non plus imposée par sa destination. De plus, le labyrinthe n'a pas de lien particulièrement proche avec le site. Son implantation hors de zone à bâtir ne peut donc pas être justifié même s'il s'agissait d'une œuvre d'art.¹¹ La dérogation doit être refusée sur la base de l'art. 24 LAT.

e) Aux termes de l'art. 24c LAT, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1).

⁷ Rudolf Muggli, in Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, Remarques préliminaires art. 24 à 24e et 37a n. 26

⁸ Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1)

⁹ Rudolf Muggli, in Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, art. 24 n. 11

¹⁰ Rudolf Muggli, in Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, art. 24 n. 16

¹¹ Cf. ZBI 107/2006 p. 489, 494 s.

L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement (al. 2). Une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement est considéré comme mesuré lorsque l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel (art. 42 al. 1 OAT). En vertu de l'art. 41 al. 1 OAT, l'art. 24c LAT est applicable aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral (constructions et installations érigées selon l'ancien droit), c'est-à-dire avant le 1^{er} juillet 1972.¹²

f) La partie recourante n'établit pas que le chalet a été construit avant le 1^{er} juillet 1972. Dans le cas présent, cette question ne doit pas être tranchée car l'art. 24c LAT n'est de toute façon pas applicable : Les modifications soumises à autorisation des espaces extérieurs (par exemple aménagement de places de stationnement) sont en règle générale à considérer comme des projets indépendants s'ils n'ont pas un lien matériel avec la construction existante. On peut déroger à ce principe lorsqu'il est impossible d'envisager un lien matériel entre le bâtiment existant et l'agrandissement projeté et que l'installation annexe a un lien étroit avec la construction principale et ne peut servir qu'à celle-ci.¹³ Dans le cas présent, ces conditions ne sont pas réunies parce que le labyrinthe n'a ni lien matériel ni lien étroit avec la construction existante.

g) Même si on appliquait l'art. 24c LAT, le projet doit être refusé.

Vu qu'une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement est considéré comme mesuré lorsque l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel (art. 42 al. 1 OAT) et en complément du mémento A1 – Construire hors de la zone à bâtir, l'OACOT a établi les «principes d'agencement en relation avec l'article 24c LAT – Transformation de bâtiments et d'installations érigés sous l'ancien droit.»¹⁴ Lors de l'appréciation d'une construction ou installation, il faut tenir compte de ces recommandations.¹⁵ Selon ces principes, en cas de transformation, de même qu'en cas de démolition suivie d'une reconstruction, l'aspect extérieur du bâtiment, que caractérisent trois éléments, à savoir la toiture, les façades et les abords, doit autant que possible rester inchangé. L'OACOT détermine que les caractéristiques des différentes parties du bâtiment (éléments de style) doivent être préservées, mais des améliorations d'ordre esthétique sont possibles. En ce qui concerne l'aménagement des abords, les recommandations admettent des modifications adaptées à l'environnement naturel d'une construction dans l'espace rural et des plantes indigènes et matériaux usuels dans la localité. Selon l'OACOT sont surtout inadmissibles les modifications importantes apportées au terrain (enrochements en pierres naturelles, gabions, systèmes de consolidation de talus en éléments en auge et murs de soutènement élevés), l'imperméabilisation de grandes surfaces de sol et l'installation de clôtures et d'éléments d'agencement de jardin qui ne sont pas adaptés à l'environnement.¹⁶

L'installation d'une copie du labyrinthe de la cathédrale de Chartres en pavés béton d'un diamètre de 8.20 m se trouve en forêt ou près de la forêt à une distance d'environ 20 m de la construction

¹² Rudolf Muggli, in Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, art. 24c n. 17

¹³ Office fédéral du développement territorial ARE, autorisation au sens de l'article 24c LAT; chiffre 3.3 point 4 et annexe 2 exemple 4

¹⁴ Cf. www.jgk.be.ch, permis de construire / construire hors de la zone à bâtir / principes d'aménagement

¹⁵ Cf. JTA n° 2015.308 du 5 juillet 2016, consid. 2.6 concernant les principes d'agencement en relation avec l'art. 39 OAT

¹⁶ Cf. OACOT, principes d'agencement en relation avec l'article 24c LAT – Transformation de bâtiments et d'installations érigés sous l'ancien droit, chiffre 4

principale. De plus, la partie recourante a posé une clôture et un portail en fer.¹⁷ La partie recourante a réalisé ce labyrinthe comme mémoire à l'original qui se trouve dans la cathédrale de Chartres. Ces modifications ont donc un rapport avec la cathédrale de Chartres mais aucun avec les alentours ruraux. Il s'agit là d'éléments d'agencement de jardin qui ne sont pas adaptés à l'environnement naturel d'une construction dans l'espace rural et qui ne sont par conséquent pas admissibles.

Contrairement à l'opinion de la partie recourante, l'installation en l'espèce n'est pas une modification qui est nécessaire pour adapter l'usage d'habitation aux normes usuelles ou qui sert à une meilleure intégration dans le paysage. Lesdites premières concernent par exemple des espaces pour véhicule couvert ou un balcon et les deuxièmes le remplacement de constructions gênantes mais conformes à l'ancien droit.¹⁸

h) Au vu de ce qui précède, le permis de construire pour l'installation de la partie recourante doit être refusé parce qu'une dérogation en vertu des art. 24 ss. LAT ne peut pas être octroyée. La question de savoir si l'installation nécessite une autorisation selon la législation sur les forêts et si celle-ci pourrait être octroyée ne doit pas être tranchée.

3. Rétablissement de l'état conforme

a) En cas de refus du permis de construire, l'autorité décide simultanément si et dans quelle mesure l'état conforme à la loi doit être rétabli; elle fixe au besoin un nouveau délai (art. 46 al. 2 let. e LC). La décision de rétablissement au sens de l'art. 46 al. 2 LC doit servir l'intérêt public et prendre en compte les principes de la proportionnalité et de la confiance. La mesure de rétablissement doit être apte et nécessaire à atteindre le but visé. Il faut aussi que la gravité des effets de celle-ci sur la situation de l'administré soit en rapport raisonnable avec le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public. Celui qui procède à des travaux de construction, réalise une installation ou prétend à une certaine affectation doit savoir qu'en règle générale, un permis est nécessaire. Le maître d'ouvrage qui est de mauvaise foi a également droit à ce que le principe de proportionnalité soit pris en considération. Toutefois, pour la sauvegarde de l'égalité de traitement et de l'ordre légal, l'autorité mettra davantage de poids sur l'intérêt au rétablissement que sur les inconvénients causés au maître de l'ouvrage.¹⁹

b) La partie recourante fait valoir qu'il s'agit d'une construction discrète sans immissions qui a été construite pour des motifs ayant trait à l'esthétique d'une œuvre d'art. Elle ajoute qu'elle a toujours agi de bonne foi puisqu'elle aurait toujours pensé que la construction de ce pavage serait exemptée de permis de construire au sens de l'art. 6 al 1 let. b DPC. À son avis, ordonner la démolition de l'installation présente depuis de plus de 10 ans serait largement disproportionné, ce que laisserait également entendre de façon implicite l'absence de réponse formelle de la part de l'OACOT sur un éventuel rétablissement conforme à la loi.

c) Selon la jurisprudence, l'intérêt public lié au respect du principe – de droit fédéral (art. 14 al. 2 et 22 al. 2 let. a LAT) – de la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire revêt un poids très important. En règle générale, les constructions érigées sans droit en zone agricole doivent être éliminées, à moins que – à titre exceptionnel – l'écart constaté par

¹⁷ Cf. dossier préfectorale, p. 21, 26, 36 et 42 ; dossier communal, fascicule 8

¹⁸ Cf. directive ISCB – Information systématique des communes bernoises n° 7/721.0/14.2 du 13 septembre 2017, p. 2 s.

¹⁹ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen Baugesetz, 5^e éd., vol. I, Berne 2020, art. 46 n. 9 ss.

rapport à ce qu'admet le droit se révèle mineur et qu'une remise en état ne soit pas dans l'intérêt public.²⁰

Au vu de ses dimensions, l'installation ne représente pas un minime écart de droit et l'intérêt au respect de la conformité à l'affectation de la zone, spécialement en zone agricole, constitue un intérêt public important. De plus, la partie recourante aurait dû se renseigner en ce qui concerne la nécessité d'un permis de construire. Au vu de ce manque de diligence dans la récolte d'informations, la partie recourante n'était pas de bonne foi.²¹ Comme le relève l'OACOT dans sa prise de position du 11 décembre 2020, ce n'est pas à lui qu'il incombe de décider du rétablissement de l'état conforme à la loi. De plus, la Préfecture a annoncé qu'elle partira du principe qu'il n'est pas possible de renoncer au rétablissement conforme à la loi sans nouvelles de l'OACOT.²² La partie recourante ne peut donc rien déduire de l'absence de réponse formelle de l'OACOT. Il en va de même du fait que l'installation est présente depuis de plus de 10 ans vu que le propriétaire d'un bâtiment sis dans la zone agricole et non conforme à cette dernière ne peut pas invoquer le délai de prescription de cinq ans par le droit cantonal pour les mesures visant au rétablissement de l'état conforme à la loi.²³ Cela vaut d'autant plus que déjà en 2015, la commune a informé la partie recourante que son installation était soumise à l'obligation d'un permis de construire.²⁴ Au vu de ce qui précède, l'intérêt public important emporte sur l'intérêt privé même si celui n'est pas de nature économique. La Préfecture a donc à bon droit exigé, sous commination d'exécution par substitution, le rétablissement de l'état conforme.

g) Selon la décision attaquée, les travaux de rétablissement de l'état conforme à la loi doivent être réalisés jusqu'au 14 décembre 2020. Dès lors que le délai initialement imparti est entretemps échu, un nouveau délai jusqu'au 30 juin 2021 est imparti pour l'enlèvement de la clôture et du portail en fer et la remise à l'état naturel de la surface concernée. En conséquence, le chiffre 4.2.1 de la décision attaquée doit être modifié d'office.

4. Frais et dépens

a) Selon la pratique de la TTE, les frais de la procédure sont fixés à 1000 francs. 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). La partie recourante succombe, elle assume donc les frais de procédure. La recourante 1 et le recourant 2 répondent solidairement du montant total.

b) Il n'est pas alloué de dépens (art. 104 al. 3 LPJA).

III. Décision

1. Le recours est rejeté. Le délai selon le chiffre 4.2.1 de la décision de la Préfecture du Jura bernois du 15 octobre 2020 est modifié d'office et fixé au 30 juin 2021.

²⁰ ATF 1C_276/2016 du 2 juin 2017 consid. 3.1

²¹ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen Baugesetz, 5^e éd., vol. I, Berne 2020, art. 46 n. 9b let. bb

²² Dossier préfectorale, p. 50

²³ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen Baugesetz, 5^e éd., vol. I, Berne 2020, art. 46 n. 11 let. c

²⁴ Dossier communal, fascicule 2

Pour le surplus, la décision de la Préfecture du Jura bernois du 15 octobre 2020 et la décision de l'OACOT du 22 avril 2020 sont confirmées.

2. Les frais de procédure, fixés à 1000 francs, sont mis à la charge de la partie recourante. La recourante 1 et le recourant 2 répondent solidairement du montant total. Une facture séparée leur sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.
4. Il n'est pas alloué de dépens.

V. Notification

- E. _____, par lettre recommandée
- Préfecture du Jura bernois, par courriel
- Commune municipale d'Orvin, par lettre recommandée
- Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), Unité francophone, 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.