



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 110/2021/16

Décision de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) du 5 janvier 2022

en la cause liée entre

Monsieur **C.** _____
recourant

et

Madame **D.** _____
intimée 1

Monsieur **E.** _____
intimé 2

et

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

en ce qui concerne la décision de la Municipalité de Saint-Imier du 21 décembre 2020 (demande de permis de construire 19-90; ouvertures en toiture et façade)

I. Faits

1. Le 23 avril 2018, la Municipalité a octroyé au père respectivement au beau-père de l'intimée 1 et de l'intimé 2 le permis de construire no 17-62 pour la modification des ouvertures en façade, l'aménagement des combles, l'assainissement de l'enveloppe du bâtiment et la construction d'une véranda de sa maison d'habitation sur la parcelle Saint-Imier no H. _____. Cette parcelle est située en zone d'affectation "habitation de faible à moyenne densité" (ZHfmd) et en zone de construction à deux étages (C2a). La maison litigieuse (rue I. _____ 4) et la maison du recourant (rue I. _____ 6) sont du même style architectural, sont implantées en ordre contigu et partagent le bâtiment 6A comprenant la cour d'accès et un garage mitoyen sur la parcelle de dépendance no J. _____.

2. Depuis printemps 2019, l'intimée 1 et l'intimé 2 sont propriétaires de ladite parcelle.

3. Par écriture du 22 octobre 2019, la commune a informé la partie intimée que les travaux s'éloignent sensiblement des plans sanctionnés et que les modifications apportées au projet (une porte supplémentaire en façade nord, des velux sur le toit et la modification du système de chéneaux) sont soumises à l'octroi d'un permis de construire d'autant plus si leur objectif est de créer des appartements supplémentaires. Elle leur a demandé de se déterminer sur la nature des travaux en cours et les faits constatés. Après une prise de position de la partie intimée, la commune a confirmé la nécessité d'un permis de construire pour les velux, la transformations d'une fenêtre en porte et la création d'une unité d'habitation supplémentaire. De plus, elle a fixé un délai jusqu'au 6 janvier 2020 pour lui transmettre une demande de permis de construire a posteriori.

4. La partie intimée a déposé une demande de permis après coup pour trois velux en pan nord du toit du bâtiment et la transformation d'une fenêtre en porte en façade nord. Le recourant a formé opposition.

5. Le 21 décembre 2020, après une vision locale et l'engagement écrit de la partie intimée de ne pas créer un deuxième appartement (sans demande de permis de construire) et de maintenir un accès entre les différentes parties de la maison,¹ la commune a octroyé le permis de construire après coup pour la modification du permis PC 17-62 « selon les plans déposés » avec les charges suivantes :

« Afin de garantir que le bâtiment A._____ 4 n'abrite qu'une seule unité d'habitation, un passage intérieur (à l'emplacement préexistant ou ailleurs dans le bâtiment), d'une largeur minimale de 1.20 m et d'une hauteur minimale de 2.00, entre les deux volumes doit être maintenu ouvert en tout temps. Ce passage ne saurait être obstrué ou fermé par une porte tant et aussi longtemps qu'une demande de permis de construire pour la création de deux unités d'habitation à l'intérieur du bâtiment A._____ 4 n'a pas été déposés et que l'issue de cette procédure ait conduit à l'octroi d'un permis de construire et que ce dernier soit entré en force.

Le bâtiment A._____ 4 ne saurait comporter plus d'une seule cuisine tant et aussi longtemps qu'il ne comporte qu'une unité d'habitation. »

6. Le 21 janvier 2021, le recourant a interjeté recours auprès de la Direction des travaux publics et des transports (DTT) contre la décision de la Municipalité de Saint-Imier. Il conclut :

En procédure et à titre liminaire :

1. Déclarer le présent recours recevable ;

Consécutivement :

2. Annuler la décision du 21 décembre 2020 de la Municipalité de SAINT-IMIER dont est recours ;.

3. Partant, ordonner le rétablissement de l'état antérieur ;

Subsidiairement :

4. Renvoyer la cause à l'Autorité inférieure pour nouvel examen ou traitement ;

En tout état de cause :

5. Sous suite de frais et dépens.

7. L'Office juridique, qui conduit les procédures de recours pour le compte de la DTT², a requis le dossier préliminaire et a dirigé l'échange des mémoires. Les faits et arguments de la cause sont abordés, en tant que de besoin, dans les considérants ci-après.

¹ Cf. pièce justificative VIII de la commune

² 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)

II. Considérants

1. Recevabilité

a) Conformément à l'art. 40 al. 1 LC³, les décisions en matière de construction peuvent être attaquées par voie de recours administratif auprès de la DTT dans les 30 jours qui suivent leur notification. En tant que propriétaire de la parcelle voisine no M._____ et copropriétaire de la parcelle de dépendance no J._____, le recourant a qualité pour recourir (art. 40 al. 2 LC en relation avec art. 35 al. 2 let. a LC). Le recours a été déposé en temps utile et selon les formes légales. Il est par conséquent recevable quant à la forme. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours.

b) Le recourant fait valoir que le but de la procédure devant la Municipalité ne devait pas se limiter à statuer sur la recevabilité de l'ouverture de trois velux en pan nord et d'une porte en façade nord mais également statuer quant à la conformité des travaux déjà réalisés ou envisagés au regard de permis sollicités et octroyés. A son avis les griefs soulevés dans son opposition du 17 février 2020 doivent faire l'objet d'une vérification concrète par l'autorité s'agissant du respect des dispositions légales applicables. Dans son recours, il invoque surtout que la Municipalité aurait dû contrôler la conformité au règlement de la pente de la toiture. Il critique aussi la couleur des fenêtres.

Selon la partie intimée, les griefs concernant la pente et la pose de chéneaux ne relèvent pas de la présente procédure.

La Municipalité maintient que le RAC⁴ fixe à 40° max. l'inclinaison des pans de toit des bâtiments à Saint-Imier et que les plans sanctionnés par la Municipalité présentent une pente comprise entre 45° et 47° comme le bâtiment du recourant. Elle fait valoir que compte tenu de la particularité du bâtiment et du fait que les interventions se résument à isoler la toiture en gardant la même inclinaison, elle a été encline à autoriser le permis PC 17-62. Elle ajoute que les plans ont reçu l'aval du recourant.

c) L'objet du litige sont les modifications que la Municipalité a dénoncées dans sa lettre du 22 octobre 2019, notamment la porte supplémentaire en façade nord, des velux sur le toit et la modification du système de chéneaux, et qui ont abouti à la présente procédure d'octroi de permis de construire après coup. Dans la mesure où le recourant vise à faire valoir d'autres différences entre les plans autorisés et le bâtiment rénové, le recours est irrecevable. A cet égard, le recourant a la possibilité de dénoncer la partie intimée et de faire valoir ses droits dans une nouvelle procédure de police des constructions.

2. Obligation de tenue du dossier

a) Dans son recours, le recourant invoque une violation du droit d'être entendu, n'ayant pas eu connaissance d'une prise de position de la partie intimée que la commune a reçue le 19 novembre 2019 et que la Municipalité a incontestablement égarée. Le recourant est d'avis que les arguments que cette lettre contient semblent déterminants puisqu'ils ont conduit la Municipalité à exiger le dépôt d'une demande de permis de construire plutôt que d'astreindre les époux à rétablir l'état antérieur.

³ Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0)

⁴ Règlement municipal de l'affectation du sol et de construction de la commune de Saint-Imier du 15 août 2013

b) Selon l'art. 46 al. 2 let. a LC, il faut offrir à l'auteur de la dénonciation, concerné en tant que voisin, ainsi qu'aux organisations de droit privé au sens de l'art. 35a, auteurs de la dénonciation, la possibilité d'exercer les droits de partie dans la procédure de rétablissement de l'état antérieur. Selon cette règle, seuls les auteurs de la dénonciation peuvent avoir qualité de partie en procédure de rétablissement de l'état conforme à la loi au sens de l'art. 12 LPJA^{5,6}. Vu que le recourant n'a pas dénoncé la partie intimée, il n'avait pas encore qualité de partie quand la Municipalité a reçu la prise de position de la partie intimée. A l'époque, la Municipalité n'était donc pas tenue de lui envoyer une copie de ladite lettre.

c) Le droit d'être entendu est notamment destiné à garantir une procédure équitable aux parties concernées et à favoriser l'acceptation des décisions. Les parties ont le droit de consulter le dossier de la procédure, à moins que des intérêts publics ou privés prépondérants n'exigent que le secret soit gardé (art. 23 al. 1 LPJA). Autrement dit, la partie ou son mandataire a le droit de consulter, au siège de l'autorité appelée à statuer, les pièces du dossier qui intéressent directement la cause. Ce droit suppose de la part de l'autorité qui décide la tenue d'un dossier complet, qui comprend tous les éléments collectés par l'autorité et qui sont susceptibles de fonder la décision.⁷ Le droit de consulter le dossier ne s'applique pas aux documents internes, tels que des notes, des projets ou des rapports établis par des membres de l'administration à l'intention de collègues et qui servent uniquement à la formation de la volonté interne de l'administration. Cependant ces documents dits internes ne peuvent pas fonder la motivation de la cause.⁸ Des insuffisances dans la gestion du dossier peuvent justifier un renversement du fardeau de la preuve ou une répartition différente des frais de procédure si ces insuffisances ont causé un notable surcroît de travail.⁹

d) En l'espèce, la Municipalité a violé son obligation de tenue du dossier parce que la prise de position concernée devrait faire partie du dossier officiel. Mais la perte de celle-ci peut rester sans conséquence car elle n'empêche ni ne complique l'administration des preuves à fournir, ni ne cause de notable surcroît de travail. Contrairement à l'opinion du recourant, ce n'était pas la lettre perdue qui a motivé la Municipalité à exiger le dépôt d'une demande de permis de construire plutôt que d'astreindre les époux à rétablir l'état antérieur. C'est la loi qui prévoit la possibilité de déposer une demande de permis de construire après coup (art. 46 al. 2 let. b LC) car le rétablissement d'une construction qui pourrait être autorisée n'est pas proportionnel.¹⁰ Selon les règles de la procédure de rétablissement de l'état conforme à la loi, la commune examine et décide la question du rétablissement en même temps qu'elle fixe le délai conformément à l'art. 46 al. 2 let. b LC pour déposer une demande de permis de construire. En l'espèce, la Municipalité a octroyé le droit d'être entendu (art. 21 al. 2 LPJA) et indiqué éventuellement à titre amiable la possibilité de déposer une demande de permis avant de décider formellement selon les règles mentionnées.

3. Intégration au site

a) Le recourant fait valoir que la commune aurait dû contrôler si l'aménagement de velux respecte les éventuelles contraintes fixées par le RAC s'agissant des distances, de leur alignement ou encore de leur intégration dans la toiture. Selon lui, les modifications ne respectent

⁵ Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RSB 155.21)

⁶ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen Baugesetz, 5^e éd., vol. I, Berne 2020, art. 46 n. 2a

⁷ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2^e éd. 2020, art. 23 n. 2 et 5

⁸ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2^e éd. 2020, art. 23 n. 2

⁹ Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2^e éd. 2020, art. 23 n. 6

¹⁰ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen Baugesetz, 5^e éd., vol. I, Berne 2020, Art. 46 N. 15a

pas la cohérence d'ensemble des bâtiments A._____ 4 et A._____ 6. Il critique notamment la position des chéneaux, la pente du toit et la couleur des fenêtres. En substance, il invoque la "clause générale d'esthétique" au sens d'une interdiction générale d'altérer.

La partie intimée maintient qu'avant l'exécution des travaux de rénovation des combles, il y avait quatre ouvertures dans le toit. Au lieu de les supprimer comme pensé initialement, ils auraient décidé d'en conserver 3, toutefois en des positions un peu différentes dictées par les nouveaux aménagements intérieurs autorisés. Elle fait valoir qu'il n'y a aucune disposition du RAC qui interdirait, dans la zone concernée et pour un bâtiment qui n'est pas protégé, la pose de velux en toiture ou la porte-fenêtre. Selon elle, le grief concernant la pose de chéneaux n'est pas fondé.

Selon la Municipalité, le RAC ne limite pas le nombre et l'implantation des velux sur une toiture d'un bâtiment qui n'est pas protégé. La Municipalité estime que les divergences des travaux en cours avec le permis 17-62 sont mineures, ne contreviennent pas à la réglementation en vigueur et peuvent avoir une justification technique (chéneaux notamment).¹¹ La Municipalité fait aussi valoir que le bâtiment du recourant a également fait l'objet de modifications depuis sa construction en 1959 (agrandissement d'un balcon en façade sud en 2006 et aménagement des combles et assainissement thermique du bâtiment en 2017) ce qui relativise les considérations esthétiques du recourant.

b) Le RAC ne prévoit pas de disposition spécifique pour les modifications réalisées. Par conséquent, celles-ci doivent seulement respecter la « clause générale d'esthétique ». Selon l'art. 9 al. 1 LC, les constructions et installations ne doivent pas altérer un paysage, un site ou l'aspect d'une rue. Cette disposition représente une "clause générale d'esthétique" au sens d'une interdiction générale d'altérer. Est considéré comme altération le projet de construction qui contraste de façon choquante avec le milieu bâti environnant.¹² Conformément à l'art. 9 al. 3 LC, les communes peuvent édicter des prescriptions plus détaillées. Aux termes de l'art. 29 al. 1 RAC « Avec leurs abords, les constructions et installations ne doivent pas altérer l'environnement immédiat. » Cette disposition n'est pas plus détaillée que la règle cantonale et n'a donc pas de signification propre.¹³ Les modifications doivent par conséquent satisfaire aux exigences générales de l'art. 9 al. 1 LC.

c) La maison sur la parcelle no H._____ (rue I._____ 4) et la maison du recourant (rue I._____ 6) sont du même style architectural, sont implantées en ordre contigu et partagent le bâtiment 6A comprenant la cour d'accès et un garage mitoyen sur la parcelle de dépendance no J._____. Il est compréhensible que le recourant veuille préserver cette homogénéité. Mais vu que les bâtiments du recourant et de la partie intimée – qui se trouvent dans un quartier de maisons familiales¹⁴ – ne sont aucunement protégés, il n'y a aucun droit à cette préservation. Seule est déterminante la question de savoir si le projet de construction contraste de façon choquante avec le milieu bâti environnant. En l'espèce, les modifications de la façade selon le plan du 9 décembre 2019 (trois velux disposés en triangle et une porte au lieu d'une fenêtre) n'ont pas la gravité pour contraster de façon choquante avec le milieu bâti. Les modifications satisfont donc aux exigences générales de l'art. 9 al. 1 LC.

A l'intérieur de la zone à bâtir, l'entretien et la modification (y compris le changement d'affectation) de constructions et installations ne sont pas soumis à l'octroi de permis de construire, lorsque ces mesures ne touchent à aucun élément déterminant du point de vue du droit des constructions ou

¹¹ Cf. décision attaquée, p. 3

¹² Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5^e éd., vol. I, Berne 2020, art. 9-10 n. 13

¹³ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen Baugesetz, 5^e éd., vol. I, Berne 2020, art. 9/10 N. 4 ss.; JAB 2009 p. 328 consid. 5.2

¹⁴ Cf. plans PC 17-62

de la protection de l'environnement (art. 6 al. 1 let. c DPC¹⁵). Ne sont pas soumises à l'octroi d'un permis de construire les modifications peu importantes de façades, notamment de portes et de fenêtres existantes.¹⁶ Dans le cas présent, la modification de la position des chéneaux peut être considérée comme une modification peu importante qui ne nécessite pas de permis de construire. En ce qui concerne cette modification, la commune a donc à bon droit renoncé à demander le rétablissement ou une demande de permis de construire.

Comme mentionné ci-dessus, la pente du toit ou la couleur des fenêtres ne peuvent pas entrer en jeu dans la présente procédure (cf. chiffre 1 b).

4. Deuxième unité d'habitation

a) Après une vision locale et l'engagement écrit de la partie intimée de ne pas créer un deuxième appartement (sans demande de permis de construire) et de maintenir un accès entre les différentes parties de la maison,¹⁷ la commune a octroyé le permis de construire après coup pour la modification du permis PC 17-62 « selon les plans déposés » avec les charges suivantes :

« Afin de garantir que le bâtiment A._____ 4 n'abrite qu'une seule unité d'habitation, un passage intérieur (à l'emplacement préexistant ou ailleurs dans le bâtiment), d'une largeur minimale de 1.20 m et d'une hauteur minimale de 2.00, entre les deux volumes doit être maintenu ouvert en tout temps. Ce passage ne saurait être obstrué ou fermé par une porte tant et aussi longtemps qu'une demande de permis de construire pour la création de deux unités d'habitation à l'intérieur du bâtiment A._____ 4 n'a pas été déposée et que l'issue de cette procédure ait conduit à l'octroi d'un permis de construire et que ce dernier soit entré en force.

Le bâtiment A._____ 4 ne saurait comporter plus d'une seule cuisine tant et aussi longtemps qu'il ne comporte qu'une unité d'habitation. »

b) De l'avis du recourant, la restriction de laisser un passage ouvert aussi longtemps qu'une demande de permis de construire pour la création de deux unités d'habitation n'a pas été déposée et octroyée, suggère que la future demande de créer cette unité ne serait qu'une formalité. Il invoque que le but d'une demande de permis de construire est d'analyser la situation a priori et non a posteriori, afin de garantir la bonne application des règles en vigueur, de la procédure et des droits de chacun. Selon lui, la seule manière de respecter ce but est d'exiger le rétablissement de l'état antérieur. Il est d'avis qu'aucun contrôle pourrait être exercé quant à cette charge et qu'il en résulte un risque réel de nuisance et de perte de valeur pour lui, découlant de la création et de la potentielle utilisation d'une unité d'habitation supplémentaire.

La partie intimée fait valoir qu'il n'y a qu'une unité d'habitation et qu'elle a réalisé les travaux intérieurs comme autorisés. Selon elle, elle n'a jamais prévu d'avoir plusieurs unités d'habitation dans le volume transformé ; c'est pourquoi elle accepte la charge qui prévoit de laisser un passage intérieur entre les deux volumes.

La Municipalité est d'avis que la vision locale n'a pas permis de déterminer de façon absolument certaine que le but des travaux objets de la demande de permis de construire 19-90 consiste à créer deux appartements distincts à l'intérieur du volume du bâtiment A._____ 4. Elle maintient que pour garantir que le but du permis ne soit pas contourné, elle a inscrit la charge particulière

¹⁵ Décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC ; RSB 725.1)

¹⁶ Cf. directive ISCB – Information systématique des communes bernoises n° 7/725.1/1.1 du 25 avril 2019 p. 7 et Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen Baugesetz, 5^e éd., vol. I, Berne 2020, art. 1b n. 8 let. c

¹⁷ Cf. pièce justificative VIII de la commune

au dispositif PC 19-90. Elle ajoute qu'il n'existe aucune disposition réglementaire pour limiter le nombre d'unités d'habitation dans cette zone. Selon elle, il aurait été disproportionné d'exiger le rétablissement de l'état conforme alors même que la réglementation permettrait la création d'une unité d'habitation supplémentaire et que les charges portées au permis sont susceptibles d'atteindre le même but.

c) Si un maître d'ouvrage outrepassé le permis, la police des constructions ouvre une procédure de rétablissement de l'état conforme à la loi au sens de l'art. 46 LC. Lors de cette procédure, il convient d'examiner en détail la question de l'assujettissement au permis et des mesures de rétablissement nécessaires après avoir accordé le droit d'être entendu.

d) La Municipalité a procédé à une vision locale. Celle-ci ne lui a pas permis de déterminer de façon absolument certaine que le but des travaux objets de la demande de permis de construire 19-90 consiste à créer deux appartements distincts à l'intérieure du volume du bâtiment. Selon les plans du permis de construire 17-62, la partie intimée peut aménager les combles avec une chambre à coucher, une salle de séjour, une salle de bain et un dressing. La nouvelle porte-fenêtre permet un accès indépendant à cette nouvelle partie du logement. Pour éviter que l'air froid envahisse l'appartement au rez-de-chaussée, c'était le seul accès lors des travaux. Une fois les travaux à l'étage terminés et le chauffage en service, la partie intimée a garanti l'ouverture d'un passage ou le dépôt d'une demande de permis de construire.¹⁸ Au vu de ce qui précède, les modifications selon le permis 19-90 (porte-fenêtre et velux) n'impliquent pas forcément la création d'un deuxième appartement et un changement d'affectation qui serait soumis à l'octroi d'un permis de construire. La Municipalité a donc à bon droit supposé que la partie intimée n'a pas outrepassé le permis de construire en ce qui concerne le nombre d'appartements et octroyé le permis pour les modifications selon la demande de permis de construire. Grâce aux charges prévues dans la décision attaquée, la partie intimée connaît les circonstances dans lesquelles la situation requiert un nouveau permis de construire : Si la partie intimée veut s'écarter ultérieurement de la demande de permis de construire et créer deux unités d'habitation à l'intérieur du bâtiment, elle doit déposer une nouvelle demande de permis de construire. Si elle omet de le faire, le recourant a la possibilité de dénoncer la partie intimée et de faire valoir ses droits dans une nouvelle procédure de police des constructions.

5. Frais et dépens

a) Selon la pratique de la DTT, 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). Le recourant succombe, il assume donc les frais de procédure.

b) Il n'est pas alloué de dépens (art. 104 al. 1 et 4 LPJA).

III. Décision

1. Le recours du 21 janvier 2021 est rejeté et la décision de la Municipalité de Saint-Imier du 21 décembre 2020 est confirmée.

¹⁸ Cf. pièce justificative VIII de la commune

2. Les frais de procédure, fixés à 1000 fr., sont mis à la charge du recourant. Une facture séparée lui sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.
3. Il n'est pas alloué de dépens.

IV. Notification

- Monsieur C. _____, par courrier recommandé
- Monsieur E. _____ et Madame D. _____, par courrier recommandé
- Municipalité de Saint-Imier, service urbanisme et mobilité, par courrier recommandé

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 quatre 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.