



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 110/2021/180

Décision de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) du 30 août 2023

en la cause liée entre

A. _____
recourante

représentée par Me B. _____

et

Communauté de la propriété par étages chemin de C. _____ **10**, 2520 La Neuveville,
soit:

- Monsieur **F.** _____ et Madame **G.** _____, chemin de C. _____ 10, 2520 La Neuveville (PPE N. _____-1)
- Monsieur **H.** _____ et Madame **I.** _____, chemin de C. _____ 8, 2520 La Neuveville (PPE N. _____-2)
- Monsieur **J.** _____, chemin de C. _____ 10, 2520 La Neuveville (PPE N. _____-3)
- Monsieur **K.** _____, chemin de C. _____ 10, 2520 La Neuveville (PPE N. _____-4)

participant(e)s et participant(e)s d'office à la procédure

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

Municipalité de La Neuveville, place du Marché 3, case postale, 2520 La Neuveville

en ce qui concerne la décision de la Préfecture Jura bernois du 7 septembre 2021 (PC n° 129/2019; pompe à chaleur)

I. Faits

1. Par décision du 4 avril 2016, la préfecture a octroyé à M. F. _____ un permis de construire un immeuble pour appartements en PPE (chemin de C. _____ 10) ainsi qu'une annexe comprenant notamment des places de stationnement et une aire de jeux sur la toiture (chemin de C. _____ 10a). La parcelle en question (n° N. _____) est sise en zone mixte habitation-artisanat trois niveaux HA3 et partiellement en zone de protection des rives du lac. Selon les plans du 2 février 2016 timbrés par la préfecture, la pompe à chaleur devait être placée au niveau 1 du bâtiment chemin de C. _____ 10, dans le local technique.

Dans le courant de la procédure d'octroi du permis, la parcelle n° N._____ a été vendue à la recourante, dont M. F._____ détient le droit de signature individuelle. Le 30 octobre 2017, la PPE a été constituée et 3 appartements (PPE N._____-1, -2 et -3) vendus aux participantes et participants d'office à la procédure respectifs, le 4^e lot ayant été vendu le 18 décembre 2019. La pompe à chaleur a été installée en novembre 2017 sur le bâtiment chemin de C._____ 10 et les travaux de construction se sont terminés courant 2018.

2. Par décision de police des constructions du 8 avril 2019, la commune de La Neuveville a prononcé le rétablissement de l'état conforme à la loi pour plusieurs objets, soit notamment la démolition d'un mur, de la piscine et du ponton d'amarrage, la réduction de la hauteur des portails ainsi que la remise en place de la pompe à chaleur, installée sur la toiture de l'attique, à l'emplacement prévu initialement. La recourante a déposé une demande de permis de construire après coup pour ces objets, puis elle a retiré le ponton d'amarrage du projet. Bien qu'une dérogation pour construction située dans l'espace réservé aux eaux ne soit dès lors plus nécessaire, les parties ont accepté le maintien de la compétence de la préfecture pour raison d'économie de la procédure.

3. Par décision du 7 septembre 2021, la préfecture a octroyé l'autorisation globale pour la construction d'une piscine, le prolongement du mur en façade ouest et la pose de deux portails d'une hauteur de 1,70 m. Elle l'a refusée pour le déplacement de la pompe à chaleur en toiture. Elle a octroyé un délai au 30 avril 2022 pour le démontage du ponton d'amarrage et pour la remise en place de la pompe à chaleur installée sur la toiture de l'attique à l'intérieur du bâtiment, conformément au permis du 4 avril 2016.

4. Par écriture du 7 octobre 2021, la recourante a interjeté recours auprès de la Direction des travaux publics et des transports (DTT). Elle conclut à l'annulation de la décision du 7 septembre 2021 et à l'octroi du permis de construire. Subsidiairement, elle conclut au renvoi de la cause à l'autorité de première instance pour nouvelle décision dans le sens des considérants. La recourante fait valoir que la disposition légale interdisant les constructions sur les toitures en attique ne serait pas applicable, au motif notamment que la commune ne se serait pas d'emblée fondée sur cette disposition. Elle estime que la pompe à chaleur ne dénature pas le site. Elle invoque l'inégalité de traitement en énumérant une liste d'exemples comparables d'après elle. La recourante fait en outre valoir que le déplacement de la pompe à chaleur à l'intérieur est disproportionné en raison de son prix, voire inopportun pour cause d'impossibilité de mise en œuvre, et elle propose d'autres mesures (déplacement plus au centre de la toiture, habillage). Elle a énoncé diverses requêtes de preuve.

5. Par prise de position du 1^{er} novembre 2021, la préfecture a renvoyé aux considérants de sa décision du 7 septembre 2021.

6. Par prise de position du 15 novembre 2021, Monsieur F._____ et Madame G._____ concluent en substance à l'annulation de la décision attaquée. Il et elle font valoir que cette installation placée sur le toit est la meilleure solution et qu'il ne serait pas envisageable de la mettre à un autre endroit. Il et elle rappellent qu'aucune opposition n'a été formulée par le voisinage. A leur avis, la commune n'aurait toujours pas démontré que cette installation est contraire au règlement communal. Finalement, il et elle relèvent que ce beau bâtiment moderne, qui a remplacé un ancien garage construit vers 1900, aurait beaucoup amélioré le paysage du quartier de C._____.

7. Dans sa prise de position du 16 novembre 2021, la commune conclut au rejet du recours. Elle fait valoir qu'il est admissible de présenter une argumentation juridique nouvelle en cours de

procédure. Elle est d'avis que la pompe à chaleur litigieuse altère le site qui est déjà sensible en raison de sa proximité avec le lac de Biemme. Elle rappelle que le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut sur celui de l'égalité de traitement et elle confirme l'application stricte de la loi à l'avenir. La commune estime que le maître de l'ouvrage a fait preuve de mauvaise foi qualifiée : l'illicéité de la pompe à chaleur devait être connue d'emblée par l'architecte, dont le comportement est opposable au mandant. La commune ajoute que la violation n'est pas insignifiante.

8. Par prise de position du 11 avril 2022, la recourante a requis la consultation des dossiers préfectoraux, réitéré ses requêtes de preuve et produit une photo satellite selon laquelle l'un des exemples comparables d'après elle aurait été construit en même temps que le bâtiment chemin de C._____ 10. L'Office juridique, qui conduit les procédures de recours pour le compte de la DTT¹ a remis les dossiers préfectoraux de la demande de permis initiale et de la demande de permis ultérieure à la recourante pour consultation.

9. Le 18 mai 2022, la recourante a remis à l'Office juridique, sur son invitation, le formulaire d'attestation du respect des exigences de protection contre le bruit relatif à la pompe à chaleur installée en toiture ainsi que les données techniques du fabricant.

10. Sur invitation de l'Office juridique, la Commission cantonale de protection des sites et du paysage (CPS) a remis le 17 juin 2022 un rapport assorti d'une documentation photographique.

11. Dans sa prise de position du 16 janvier 2023, la commune a déclaré partager la position négative de la CPS.

12. Dans ses observations finales du 18 janvier 2023, la recourante a maintenu l'argumentation juridique développée à l'appui de son recours et réagi à la prise de position de la commune et au rapport de la CPS.

II. Considérants

1. Recevabilité

Le recours porte sur une décision globale au sens de l'art. 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). Selon l'art. 40 al. 1 LC³, la décision relative à l'octroi du permis de construire peut être attaquée dans les 30 jours qui suivent sa notification en déposant un recours auprès de la DTT. La DTT est ainsi compétente pour statuer sur le recours contre la décision globale. Conformément à l'art. 49 al. 1 LC, il en va de même s'agissant de décisions en matière de police des constructions. Ont qualité pour recourir les requérants et requérantes, les opposants et opposantes ainsi que l'autorité communale compétente (art. 10 LCoord en relation avec l'art. 40 al. 2 LC). La recourante, en tant que destinataire de la décision attaquée, a qualité pour recourir. Au surplus, le recours a été déposé en temps utile et selon les formes légales. Il est par conséquent recevable quant à la forme.

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

² Loi de coordination du 21 mars 1994 (LCoord ; RSB 724.1)

³ Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721)

2. Police des constructions

a) Selon l'art. 70 al. 3 LC et l'art. 1 al. 2 DRN⁴, lorsque les prescriptions communales ne traitent pas d'un fait important en droit des constructions ou ne le traitent que de façon lacunaire, le règlement-norme sur les constructions s'applique en tant que droit complémentaire s'il contient des dispositions appropriées à la situation de la commune en question. Aux termes de l'art. 19 al. 2 DRN, « Là où le toit plat est autorisé, un étage en attique peut être construit. La cage d'escalier exceptée, l'attique doit, sur tous ses côtés, être en retrait de 1,50 m au moins par rapport à la façade du niveau inférieur. Toute construction sur le toit de l'attique est interdite. »

La recourante est d'avis que le DRN n'est pas applicable en l'espèce. Elle fait d'abord valoir que le règlement de construction communal ne traite volontairement pas des conditions que devraient remplir les installations en toiture et ajoute que les conditions auxquelles ces installations sont admises, qu'il s'agisse d'attique ou non, ne constituent pas un fait important en droit des constructions.

b) L'art. 54 RC⁵, intitulé « Constructions à toiture plate », a la teneur suivante :

¹ Là où un toit (sic ; recte : toit plat) est autorisé, un étage en attique peut être construit au-dessus du dernier niveau complet.

² Les murs extérieurs de l'attique, la cage d'escalier exceptée, doivent être placés au moins à 1,50 m en retrait de la façade de l'étage immédiatement au-dessous. (*2^e phr. concernant parties saillantes non pertinente en l'espèce*)

³ La hauteur de l'attique est limitée à 3 m. Elle se mesure entre la surface du toit principal et le point le plus élevé de la couverture de l'attique. Elle n'est pas prise en considération pour le calcul de la hauteur de bâtiment.

Contrairement au précédent règlement de construction de la commune de La Neuveville, du 5 mai 1974 (aRC), l'art. 54 RC ne contient aucune réglementation au sujet des constructions et installations sur l'attique. Au surplus (mis à part une limitation de la surface de l'attique), le contenu de l'art. 23 aRC est analogue à celui de l'art. 54 RC. L'art. 23 al. 5 aRC, qui traite des constructions et installations sur l'attique, a la teneur suivante :

⁵ Seules les installations suivantes sont admises sur l'attique :

- cheminées et tuyaux d'aération
- jours à plomb
- superstructures pour ascenseurs jusqu'à une hauteur de 4,2 m, mesurée entre la surface du toit de l'étage normal le plus haut et le point le plus élevé de la superstructure.

c) L'application du DRN en tant que droit supplétif nécessite d'abord l'existence d'une lacune proprement dite. Tel est le cas lorsque la réglementation communale ne traite pas d'une question indispensable à l'application du droit. Si les prescriptions communales ne contiennent pas une prescription souhaitable ou que celle-ci n'est pas optimale, il s'agit d'une lacune improprement dite seulement, qui n'est pas visée par l'art. 1 al. 2 DRN. La lacune improprement dite suppose un silence qualifié de la part du législateur, à savoir que celui-ci a délibérément omis d'adopter une disposition.⁶

Le règlement de construction de la commune de La Neuveville du 3 décembre 1995 est entré en vigueur le 30 juillet 1996 (cf. art. 137 al. 1 RC). Or depuis le 1^{er} avril 1987, La Neuveville avait été intégrée à l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse comme site d'importance

⁴ décret du 10 février 1970 concernant le règlement-norme sur les constructions, DRN, RSB 723.13

⁵ règlement de construction de la commune de La Neuveville, du 3 décembre 1995

⁶ Aldo Zaugg / Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4^e éd., vol. II, Berne 2017, art. 70 n. 26

nationale (cf. annexe aOIOS⁷). Dès lors que cette protection sévère, de niveau fédéral (art. 5 et 6 LPN⁸) est entrée en vigueur antérieurement au nouveau RC, la commune ne peut pas avoir eu l'intention d'assouplir les conditions, par rapport au précédent RC, s'agissant notamment des constructions et installations sur les toitures d'attiques. Les prescriptions en la matière visent la protection des sites (cf. consid. 2e ci-dessous). Il faut donc partir de l'idée d'une véritable lacune, involontaire, dans le RC à cet égard. La commune a essayé de développer une pratique, certes instable, précisément faute de prescription idoine dans son règlement.

d) La recourante conteste que les conditions d'admission ou non d'installations en toiture, qu'il s'agisse d'attique ou non, constituent un fait important en droit des constructions. Il s'agit d'une affirmation non motivée, qui ne peut être suivie. Selon la doctrine, les éléments qui font l'objet de dispositions dans le DRN doivent être considérés comme un minimum indispensable : du moment que le législateur cantonal a jugé que ces éléments sont nécessaires pour l'application du droit des constructions dans les communes qui connaissent un développement limité (cf. art. 1 al. 1 DRN), ces éléments sont nécessaires pour toutes les autres communes aussi. Celles-ci peuvent adopter des réglementations différentes de celles du DRN, mais au moins les thématiques doivent-elles être présentes dans la réglementation fondamentale.⁹ Le DRN régleme les superstructures sur les toits d'attiques de façon précise (interdiction, art. 19 al. 2 DRN). Les superstructures sur les autres toitures (p. ex. lucarnes) sont régies en partie à l'art. 19 al. 1 DRN (max. un tiers de la largeur de la façade du niveau inférieur) et au surplus par des prescriptions esthétiques générales (art. 20 al. 2 DRN). Autrement dit, les constructions et installations sur le toit des attiques, en particulier, est un fait important en droit des constructions, qui n'est pas réglementé dans l'actuel RC de La Neuveville.

e) Finalement, le DRN est applicable à titre de droit communal supplétif à condition que la disposition en question soit appropriée. Il n'y a aucune raison en l'espèce de penser que ce ne soit pas le cas, d'ailleurs la recourante ne conteste pas ce point. La disposition interdisant les constructions et installations sur les toits des attiques est appropriée à la situation de La Neuveville en tant que commune d'importance nationale selon l'ISOS. L'ensemble de la réglementation, sous réserve de dispositions expresses, tend à la limitation de la hauteur des bâtiments et installations sous l'angle visuel. Les prescriptions en matière d'installations et de superstructures en toiture sont des clauses d'esthétique, elles visent l'harmonisation du paysage de toitures ou l'intégration d'un toit dans ce paysage.¹⁰ Il faut relever que la doctrine tend à se montrer stricte avec les attiques mêmes. A son avis, la possibilité d'apposer un attique sur un bâtiment qui compte davantage d'étages que les deux prévus par l'art. 18 al. 2 DRN (correspondant à une hauteur de façade de 7 m selon cette disposition) ne se conçoit pas sans réserve.¹¹ A plus forte raison faut-il faire œuvre de la plus grande prudence s'agissant d'installations sur les toits de ceux-ci – et ce d'autant pour les bâtiments comptant davantage que deux niveaux, comme en l'espèce. Au surplus, on peut relever que les pompes à chaleur se distinguent d'autres superstructures dont l'emplacement en toiture est souvent déterminé par leur finalité technique (panneaux photovoltaïques, cheminées, superstructures pour ascenseur) mais il n'y a pas lieu de trancher cette question à ce stade.

f) La recourante fait en outre valoir que l'art. 19 al. 2 DRN ne peut pas s'appliquer au cas d'espèce, au motif que la commune ne se serait pas d'emblée fondée sur cette disposition, mais qu'elle n'y aurait fait référence qu'après que la préfecture en a suggéré l'application. De l'avis de

⁷ ancienne ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse du 9 septembre 1981, RO 1981 1680 ss et RO 1987 622 ss, spéc. 624

⁸ loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, LPN, RS 451

⁹ Zaugg / Ludwig, vol. II, art. 70 n. 1 s. et 26 let. a et b

¹⁰ Aldo Zaugg / Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5^e éd., vol. I, Berne 2020, art. 13 n. 5 a

¹¹ Zaugg / Ludwig, vol. II, art. 70 n. 28

la recourante, la référence tardive à l'art. 19 al. 2 DRN de la part de la commune devrait entraîner l'annulation de la décision de la préfecture.

Cette argumentation tombe à faux. Dans les décisions, c'est formellement le dispositif qui est déterminant, soit la partie conclusive de l'acte, qui a pour portée de définir la situation juridique en cause. Seul le dispositif est attaquant, à l'exclusion des motifs.¹² La motivation de la décision n'est pas couverte par l'autorité de la chose jugée.¹³ Il est admis par la doctrine et la jurisprudence que la commune précise au plus tard dans la procédure de recours quelles considérations sont à la base de sa position ou de son interprétation. En cas de motivation insuffisante, on peut partir de l'idée que la commune s'en remet à l'appréciation de l'autorité de recours, laquelle dispose alors d'un libre pouvoir d'examen et n'est plus tenue à la réserve due au titre de l'autonomie communale.¹⁴

La commune a d'emblée soutenu que la pompe à chaleur devait être replacée à l'intérieur conformément aux plans de l'autorisation délivrée, ce qu'elle a statué dans la décision de rétablissement de l'état conforme du 8 avril 2019. De la même manière, dans son rapport officiel du 17 septembre 2019 destiné à la préfecture en tant qu'autorité d'octroi du permis, la commune a proposé le refus de l'autorisation et le déplacement de la pompe à chaleur à l'intérieur. Elle a mentionné que :

« La réglementation en vigueur prévoit que des installations techniques d'une hauteur maximale de 1,50 m peuvent être installées sur un toit plat (ventilation, machinerie d'ascenseur, ...). La pompe à chaleur mesurant 1,96 m nécessiterait une dérogation. L'impact visuel de cette installation est important et inapproprié dans le site bâti. L'art. 53 RC stipule que les toitures ne doivent pas dépareiller le site ou l'aspect d'une rue et que les éléments heurtant le regard doivent être proscrits ». ¹⁵ Par ordonnance du 30 janvier 2020, la préfecture a cité l'art. 1 DRN et l'art. 19 al. 2 DRN et a informé la requérante que la pompe à chaleur en toiture ne pourra, probablement, pas être autorisée. Invitée à se prononcer, la recourante a notamment fait valoir qu'une pompe à chaleur est une installation technique et non une construction au sens de l'art. 19 al. 2 DRN.¹⁶ La commune pour sa part a admis s'être fondée à tort sur une « interprétation (qui) concernait les toitures plates et non les toitures d'attiques » et a considéré qu'il convient d'appliquer l'art. 19 al. 2 DRN.¹⁷

Que la commune se soit fondée, pour ordonner le rétablissement conforme, sur une interdiction de toute construction et installation en toiture d'attique ou sur le dépassement d'une hauteur maximale ne change rien en fin de compte. Il faut d'abord relever que la préfecture, en tant qu'elle a été saisie pour statuer sur la demande de permis de construire, doit appliquer le droit d'office (art. 20a al. 1 LPJA), peu important les dispositions sur lesquelles l'autorité de police des constructions s'est ou non appuyée. La préfecture n'a donc pas « suggéré l'application » de l'art. 19 al. 2 DRN mais a octroyé le droit d'être entendu à cet égard. La commune s'est exprimée favorablement. Dès lors que l'application de cette disposition est juridiquement fondée (cf. considérants précédents) et qu'en outre la position des instances à cet égard est unanime, il n'y a pas lieu de s'écarter de la décision de la préfecture. Au demeurant, même dans l'hypothèse où l'on se fonderait sur une limite de hauteur de 1,50 m pour des raisons de protection de la bonne foi, la recourante en première instance a de toute façon d'elle-même rejeté l'idée de remplacer la pompe à chaleur haute de 1,96 m par deux autres ne dépassant pas 1,50 m, et ce notamment

¹² Benoît Bovay, Procédure administrative, 2015, p. 353 ; Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif vol. II, 3^e éd., 2011, p. 705

¹³ Markus Müller, dans *Kommentar zum bernischen VRPG*, 2^e éd., 2020, art. 49 n. 8

¹⁴ Zaugg / Ludwig, vol. I, art. 9-10 n. 5

¹⁵ dossier préfectoral, p. 49 s.

¹⁶ dossier préfectoral, p. 87

¹⁷ dossier préfectoral, p. 88

pour des raisons de disproportion des coûts.¹⁸ La commune pour sa part a reconnu son erreur en première instance déjà et confirmé sa position en procédure de recours. A cette occasion, elle a précisé « être déterminée à appliquer strictement l'art. 19 al. 2 DRN à l'avenir ».

En référence à l'autonomie communale, la recourante fait valoir (ch. 2 du recours) qu'il était « parfaitement loisible à la municipalité de La Neuveville de considérer que le DRN ne s'appliquait pas aux installations en toiture et d'autoriser de telles installations sur des toitures plates et sur des toitures d'attiques ». Si l'application du droit par la commune a connu des lacunes ou des fluctuations s'agissant des constructions et installations en toiture d'attiques, à l'inverse l'interprétation de la recourante n'est pas défendable, car elle aboutirait au résultat que le cadre légal permet toutes les superstructures sur les toits d'attiques, ce qui va clairement à l'encontre des diverses législations.

Pour ces raisons déjà, le permis de construire devrait a priori être refusé, ce sans tenir compte de la question de l'inégalité de traitement, abordée plus bas (consid. 5). Quoi qu'il en soit, même si l'on suivait l'interprétation de la recourante, d'autres critères en l'espèce aboutissent de toute façon au refus du permis (consid. 3 et 4 ci-dessous).

3. Protection des sites

a) A l'encontre de la position de la commune, la recourante est d'avis que la pompe à chaleur ne dénature pas le site, qui comprend toutes sortes de toitures. Implicitement, elle estime que la pompe à chaleur ne fait pas partie de la forme de la toiture, raison pour laquelle l'art. 53 RC ne serait pas applicable. Toutefois, en cas d'applicabilité de cette disposition, elle fonde sa position sur une comparaison avec l'immeuble voisin rue de C. _____ 8.

La commune maintient l'application de l'art. 53 RC. Elle fait valoir que le toit de l'attique a généralement une forme de toit plat et que la pompe à chaleur rompt cette forme. Elle est d'avis qu'au lieu de la forme du toit plat, il y a une forme de toit irrégulière qui altère le site au sens de l'art. 53 RC. Elle invoque en outre l'art. 45 RC et l'art. 9 al. 1 LC.

b) Les constructions, installations, panneaux publicitaires, inscriptions et peintures ne doivent pas altérer un paysage, un site ou l'aspect d'une rue (art. 9 al. 1 LC). Cette disposition constitue une clause générale d'esthétique au sens d'une interdiction générale d'altérer. Un projet porte préjudice si le contraste qu'il forme par rapport aux constructions existantes gêne de façon considérable. Conformément à l'art. 9 al. 3 LC, les communes peuvent édicter des prescriptions plus détaillées. Pour avoir une portée autonome, le contenu et le degré de concrétisation de ces prescriptions doivent aller au-delà de la clause générale. Elles ne peuvent pas se contenter de reformuler de manière générale les prescriptions du droit cantonal.¹⁹

Le RC de La Neuveville contient notamment les dispositions suivantes:

Art. 45 RC : L'aspect d'ensemble, l'implantation, les proportions, la conception des façades et toitures, les matériaux et couleurs des bâtiments et installations doivent être choisies de manière à ne pas altérer le site et le paysage.

Art. 53 al. 1 RC : Des formes de toitures déparant le site et l'aspect d'une rue sont interdites. Il en est de même des matériaux de couverture brillants, pouvant rouiller ou heurtant le regard de toute autre manière.

¹⁸ dossier préfectoral, p. 54, 77 et 87

¹⁹ Zaugg / Ludwig, vol. I, art. 9-10 n. 4 et 13; JAB 2009 p. 328 c. 5.2, et références citées

Ces dispositions sont similaires à la clause générale de l'art. 9 al. 1 LC dans la mesure où elles prescrivent également une interdiction d'altérer ou de « déparer ». Elles décrivent plus précisément l'objet protégé en citant « l'aspect d'ensemble, l'implantation, les proportions, la conception, etc. » et non seulement « les constructions et installations », ou alors en en mentionnant une partie spécifique (forme des toitures). Toutefois, ces éléments seraient aussi protégés par la clause générale d'esthétique. Tout au plus les prescriptions communales en l'espèce complètent-elles formellement l'énoncé de l'art. 9 al. 1 LC pour en faciliter l'application. Ce faisant, à l'exception de l'art. 53 al. 1 RC, 2^e phrase²⁰, il n'est pas certain que ces prescriptions aient une portée autonome. Toutefois, cette question peut en l'espèce rester indécise, car l'application de l'art. 9 al. 1 LC seul aboutirait au même résultat.

c) La recourante conteste en premier lieu que la pompe à chaleur fasse partie de la forme de la toiture au sens de l'art. 53 al. 1 RC, 1^e phrase, mettant ainsi en doute l'applicabilité de cette disposition. Cette interprétation ne peut être suivie. La pompe à chaleur en tant qu'installation est de toute façon visée par l'art. 9 al. 1 LC et peut donc tomber sous le coup de l'interdiction d'altérer ou de déparer le site. Dès lors qu'elle est installée sur le toit, rien n'empêche d'admettre qu'elle est susceptible d'en altérer la forme. L'interprétation de la recourante aurait pour effet que l'art. 53 al. 1 RC, 1^e phrase, restreindrait l'application de l'art. 9 al. 1 LC. Le droit communal peut aller au-delà de la clause générale d'esthétique, c'est-à-dire se montrer plus sévère ou plus concret. Par contre, il ne peut pas assouplir celle-ci, compte tenu du rang supérieur du droit cantonal.

d) La parcelle n° N._____ comporte le bâtiment d'habitation chemin de C._____ 10 (env. L 23 m x L 15 m x H 11,55 m), sur lequel est installé la pompe à chaleur litigieuse, ainsi qu'une annexe chemin de C._____ 10a (env. L 13,5 m x L 9 m x H 3,62 m), comprenant places de stationnement et locaux de rangement. La façade nord (hauteur 2,11 m) de l'annexe borde le chemin de C._____ (distance 3,60 m). Le bâtiment d'habitation, distant d'env. 10 m par rapport à l'annexe et de 20 à 22 m par rapport à la route, s'étend en longueur sur la parcelle et donne sur le lac du côté de sa largeur au sud. La pompe à chaleur est située dans l'angle nord-est du toit de l'attique du bâtiment principal, sa distance par rapport à la limite entre route et parcelle n° N._____ est d'environ 26 m. Le reste de la surface de l'attique est occupée en grande majorité par des panneaux solaires. Les dimensions extérieures de la pompe à chaleur sont de 1,25 m en profondeur, 1,63 m en largeur (sauf dans sa partie inférieure, où elle est plus étroite) et 2,13 m en hauteur. Sur les plans des façades, la hauteur de la pompe à chaleur mesurée à partir de la partie supérieure de l'acrotère est de 1,96 m.

e) Invitée par l'Office juridique sur la base de l'art. 10 al. 3 LC, la CPS a procédé à une visite du site le 1^{er} juin 2022. Son rapport du 17 juin 2022 a la teneur suivante :

(1. Bases / 2. Obligation de se récuser / 3. Problème posé)

4. Appréciation du site ?

La Neuveville est une ville d'origine médiévale située aux abords du lac de Biemme et au pied de la première chaîne du Jura. Elle est reconnue d'importance nationale dans l'inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS). Les composantes principales de ce site exceptionnel sont les rives du lac de Biemme, la vieille ville médiévale, les vignobles et le versant pentu et boisé en arrière-plan. La relation de la ville au lac a été fortement perturbée par l'arrivée de la ligne de chemin de fer puis de la route nationale N6.

La construction concernée, soit celle du chemin de C._____ 10 ainsi que chemin de C._____ 10a, se trouve à environ un kilomètre en direction de Biemme du centre historique de La Neuveville. Elle fait partie d'un groupe de bâtiments disposés entre la ligne du chemin de fer et les rives du lac de Biemme. Sa position éloignée

²⁰ Zaugg / Ludwig, vol. I, art. 9-10 n. 4a

de la vieille ville, l'absence d'objets dans le recensement architectural du canton de Berne et la présence perturbante de la N6 relativisent l'impact possible sur des composantes architecturales à sauvegarder. À l'inverse, les rives du lac sont encore préservées à cet endroit.

La nouvelle construction du chemin de C. _____ 10 et 10a et les bâtiments voisins au sud de la rue sont disposés en un léger arc de cercle. La surface de la majorité des parcelles est divisée en deux parties presque équivalentes avec l'une en zone mixte à trois étages et l'autre faisant partie d'un plan de protection des rives. La parcelle n° N. _____ fait exception, puisqu'un peu plus de 4/5 de sa surface se trouve en zone mixte à trois étages. Cette singularité provient de la présence antérieure d'un bâtiment ayant une implantation étendue de la rue à la rive du lac. Cette particularité est relevée ici puisqu'elle a permis une position décalée du volume principal (chemin de C. _____ 10) par rapport aux bâtiments voisins respectant quant à eux un alignement sur la rue et une distance généreuse avec la rive du lac. Les conséquences sont visibles tant au nord qu'au sud de la parcelle :

- Côté rue, la faible hauteur du volume des garages (chemin de C. _____ 10a) génère un trou spatial mis en exergue par le choix d'une matérialisation uniquement minérale et l'absence totale de végétation.
- Côté lac, la surface restreinte classée en zone de protection des rives et l'absence de végétation haute détonnent dans ce contexte. Il en résulte que le corps principal (chemin de C. _____ 10) est la seule construction côtière visible depuis le lac.

Le choix d'implanter la nouvelle construction sur les rives du lac, en décalage par rapport à ses voisins directs, rend la volumétrie du projet particulièrement proéminente. L'effet produit par les installations techniques en toiture s'en trouve ainsi renforcé.

Au nord du chemin de C. _____, vis-à-vis de la nouvelle construction du chemin de C. _____ 10 et 10a, se trouvent quelques bâtiments (chemin de C. _____ 3 et 7) faisant partie d'une zone réservée aux activités moyennement gênantes. Les entrepôts, les bennes et les véhicules stationnés dans cette zone apportent une certaine hétérogénéité au quartier et en dévaluent la qualité globale.

Le gabarit imposant du bâtiment principal (chemin de C. _____ 10) et son voisin du chemin de C. _____ 8 sont les premiers jalons d'une volonté de densifier et donnent une nouvelle échelle à ce quartier. Dans ce sens, l'exemplarité de leur volumétrie est essentielle et l'interprétation de la question des installations techniques aura une influence déterminante sur la suite du développement de ce quartier.

Il est à noter également que le chemin de C. _____ se trouve sur l'itinéraire touristique pédestre et cycliste du tour du lac de Bienne. C'est l'accès principal à la plage de C. _____ et de ses terrains de sports. Cette rue a priori modeste relève donc d'une certaine importance pour La Neuveville.

5. Effet produit sur le site par le positionnement de la pompe à chaleur en toiture ?

Lors de sa visite sur place, la commission a constaté que la pompe à chaleur est très visible tant de près que de loin. Dépassant de 1,96 m au-dessus de l'acrotère, la présence de l'élément technique est renforcée par son gabarit important.

Vue proche depuis la rue, la pompe à chaleur est très visible, mais la proximité des installations techniques en toiture du bâtiment voisin (chemin de C. _____ 8) et la présence de la zone d'activité (chemin de C. _____ 3 et 7) réduisent l'effet négatif de cet élément sur son contexte proche puisque lui-même très hétérogène et peu qualitatif (espace rue).

Vue proche et éloignée depuis le lac, l'impact de la pompe à chaleur est minimisé en proportion de l'impact global de la nouvelle construction sur le site. En effet, et comme mentionnée dans l'appréciation du site, le bâtiment est le seul qui n'est pas dissimulé derrière une végétation importante.

Vue éloignée depuis le parking de la plage de C. _____, malgré la distance, la pompe à chaleur est toujours facilement observable. Elle se détache sur le ciel en arrière-plan par l'absence de grands arbres à l'ouest de la construction. Son impact sur le site est minime depuis cet endroit, puisqu'elle ne se trouve pas en premier plan d'un point de vue important.

Vue éloignée depuis les premières pentes de la chaîne du Jura, soit depuis les jardins de l'EMS E. _____, la pompe à chaleur est là aussi toujours visible par son gabarit important. La route nationale, la ligne de chemin de fer et les bâtiments industriels ne peuvent guère être considérés comme un premier plan de qualité. Toutefois, la pompe à chaleur se détache sur un magnifique arrière-plan composé du lac de Bienne, de l'île Saint-Pierre et de la forêt du Schalterrain en fond.

6. Effet de la pompe à chaleur sur la forme de la toiture ?

L'expression architecturale de la nouvelle construction (chemin de C. _____ 10 et 10a) est simple et linéaire. En effet, celle-ci est composée de strates horizontales marquant les dalles et les étages. Couronné d'un attique, celui-ci se fond presque dans le ciel avec sa teinte gris aluminium. Presque à contrario, la pompe à chaleur contraste fortement avec le reste du bâtiment en raison de son gabarit imposant, de sa hauteur importante et de sa teinte foncée gris acier.

7. En cas d'appréciation négative de la situation actuelle, des solutions autres que le déplacement à l'intérieur du bâtiment sont-elles envisageables ?

Le site se situe certes à proximité d'une zone d'activité, mais il se trouve principalement et fondamentalement sur les rives du lac de Biene. Cette particularité a été malheureusement thématisée uniquement pour les occupants de la nouvelle construction. Depuis la rue, cette dernière semble être barricadée derrière des portails métalliques et des murs en béton, à l'inverse d'offrir des percés visuelles sur le lac pour les usagers du chemin de C. _____. Quant aux installations techniques en toitures, elles ne prêteraient pas les occupants qui en profitent, mais sont clairement visibles depuis l'espace public. Dans un cadre naturel aussi exceptionnel que celui-ci, la toiture devrait faire l'objet d'une étude esthétique en la considérant comme une cinquième façade. Une pompe à chaleur, qu'elle soit grande ou petite n'y a pas sa place tout comme toutes autres installations techniques non intégrées.

7.1 Déplacement en toiture de la pompe actuelle ? A quel endroit ?

Aucun emplacement sur la surface restreinte de la toiture de l'attique ne semble permettre de satisfaire les exigences d'intégration de la pompe à chaleur. Cette installation technique devrait être placée à l'intérieur du bâtiment ou à l'extérieur à un endroit qui ne soit pas ou peu visible.

7.2 Remplacement de la pompe actuelle par 2 ou plusieurs pompes à chaleur de moindres dimensions ? Où devraient-elles être positionnées ?

La commission réitère sa remarque qu'une pompe à chaleur est dérangeante à cet endroit et qu'elle devrait être intégrée dans la volumétrie globale de l'objet. Une réduction conséquente de la hauteur pourrait renforcer l'horizontalité exprimée du bâtiment et apporter une amélioration de la situation. Toutefois, la commission ne peut juger de l'effet de la mesure que sur la base d'une proposition concrète des auteurs du projet.

7.3 Habillage de la pompe actuelle ? Quels matériaux et coloris ? A ce titre, une structure métallique analogue à la façade de l'attique serait-elle envisageable ?

Cette solution ne peut qu'augmenter le volume de l'installation technique en toiture. Elle ne devrait pas être retenue aux yeux de la CPS.

8. Autres remarques ?

La représentation de la pompe à chaleur sur les plans modifiés ne correspond pas à ce qui a été réalisé. En effet, la pompe à chaleur est orientée nord-sud sur les plans alors qu'elle a été construite selon une orientation est-ouest.

f) De jurisprudence constante, le Tribunal administratif du canton de Berne accorde une grande importance aux rapports de la CPS, qui ont valeur d'expertise, et leur reconnaît une force probante élevée. Il ne s'en écarte pas sans motifs valables. Tel peut être le cas si le tribunal parvient à la conclusion que la CPS n'a pas pris en compte toutes les circonstances juridiquement pertinentes dans son évaluation ; il se peut aussi que le tribunal parvienne à un autre résultat sur la base de sa propre appréciation.²¹ Les divergences doivent en tous les cas être motivées dans la décision (cf. art. 35 al. 2 DPC²²).

La protection générale des sites et du paysage au sens du droit des constructions se concentre sur l'importance optique de l'objet et l'effet qu'il produit dans l'espace extérieur, à partir d'un lieu communément fréquenté. La disposition doit être comprise comme plutôt sévère. Pour qu'un paysage soit considéré comme altéré, il n'est pas nécessaire qu'il soit défiguré; il suffit d'une

²¹ Zaugg / Ludwig, vol. I, art. 9-10 n. 9e et jurisprudence citée

²² décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire, DPC, RSB 725.1

perturbation qui soit clairement reconnaissable. La dégradation est jugée inadmissible si le projet de construction crée par rapport au site ou au paysage existants un contraste fortement gênant. Seules les atteintes peu importantes, point trop frappantes, sont tolérées.²³

La commune de La Neuveville est inscrite à l'ISOS comme site construit d'importance nationale²⁴, ce qui signifie que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible (cf. art. 6 LPN²⁵ et annexe 1 OISOS²⁶). Certes, l'ISOS a une valeur indicative (art. 13e al. 4 OC²⁷), sauf si l'autorité accomplit une tâche de la Confédération, ce qui n'est pas le cas en l'espèce (art. 2 LPN): à ce titre, il a pour but d'appeler l'autorité d'octroi du permis à examiner de plus près les effets du projet sur un objet ou une zone qui mérite protection aux yeux de l'auteur de l'inventaire, en particulier dans le cadre de la pondération des intérêts.²⁸ Le bâtiment qui porte l'installation litigieuse est sis dans l'Echappée dans l'Environnement (EE) VII « Rives du lac, quais publics et places de sport ». L'EE VII a été attribuée à la catégorie d'inventaire supérieure « a » et l'objectif supérieur de sauvegarde « a » lui est fixé ; sa signification a été classée comme « prépondérante », soit le maximum. Ces classifications sont intervenues alors même que la voie de chemin de fer, la route nationale et les grands bâtiments de la zone mixte HA3 de C._____ existaient déjà.²⁹ Autrement dit, ces caractéristiques négatives n'ont pourtant pas influencé fondamentalement la classification, compte tenu de la présence du lac comme l'un des éléments constitutifs du site.³⁰ Au demeurant, il faut relever que selon la doctrine, la protection de l'art. 9 al. 1 LC vaut également pour les sites et paysages de qualité moyenne, voire pour les lieux voués à l'artisanat ou à l'industrie, du moment qu'ils sont visibles depuis le domaine public ; la question étant alors de savoir quel est le degré de l'atteinte, mis en relation avec les qualités du paysage ou du site en question.³¹

g) Le rapport de la CPS convainc ; assorti d'une généreuse documentation photographique, il est détaillé et nuancé. Il en résulte essentiellement et indéniablement que l'emplacement de la pompe à chaleur, tout en se situant certes à proximité d'une zone d'activité, se trouve principalement et fondamentalement sur les rives du lac, élément de haute valeur selon ISOS. Affinant ensuite l'analyse, la CPS commence à juste titre par relever la volumétrie importante du bâtiment rue de C._____ 10 ainsi que son positionnement décalé, ce bâtiment étant le seul du quartier à s'éloigner de l'alignement sur rue pour s'avancer largement en direction du lac. Ces facteurs, cumulés à l'absence d'arbres – contrairement aux parcelles avoisinantes – ont pour effet d'attirer particulièrement l'attention sur ce bâtiment ainsi que sur l'installation qui le coiffe. Ce fait se vérifie surtout en vue proche. Ce qui frappe notamment, c'est que la pompe à chaleur se détache nettement sur le ciel.³² Cette configuration se retrouve aussi en vue éloignée, bien que dans une moindre mesure compte tenu de la distance (env. 150 m), depuis le parking des terrains de sport ; par contre cet angle révèle l'incongruité de l'installation verticale, la seule dans son genre, les autres toitures n'étant dotée que de cheminées.³³ En vue éloignée (également env. 150-160 m) depuis le parc (accessible au public) de l'EMS E._____, la pompe à chaleur est là aussi toujours visible par son gabarit important et elle se détache sur un arrière-plan pour ainsi

²³ Zaugg / Ludwig, vol. I, art. 9-10 n. 13

²⁴ ISOS Inventaire des sites construits à protéger en Suisse, vol. 1 Jura bernois et Bienne, p. 215 ss.; sous forme électronique sous www.gisos.bak.admin.ch/sites

²⁵ Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, LPN, RS 451

²⁶ Ordonnance fédérale du 13 novembre 2019 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse, OISOS, RS 451.12

²⁷ Ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions, OC, RSB 721.1

²⁸ Zaugg / Ludwig, vol. I, art. 9/10 n. 27 et 33b

²⁹ ISOS vol. I p. 224 et 227 ou géoportail ISOS La Neuveville p. 10 et 13

³⁰ ISOS vol. I p. 230 et 232 ou géoportail ISOS La Neuveville p. 16 et 18

³¹ Zaugg / Ludwig, vol. I, art. 9/10 n. 1 et 14

³² photos 4 et 5 de la CPS ainsi que dossier préfectoral, photo p. 75

³³ Photo 9 de la CPS

dire entièrement naturel (lac, île Saint-Pierre – inscrite à l'IFP³⁴ – et forêt du Schalterain en fond).³⁵ Finalement, dans les vues depuis le lac, l'installation a plutôt tendance à se fondre dans les structures du bas du coteau (de la Montagne de Diesse).³⁶

Certes, la CPS évalue aussi, comme il se doit, l'ensemble des caractéristiques du site et en mentionne les aspects moins qualitatifs. Dans l'environnement proche, elle relève que la proximité des installations techniques en toiture du bâtiment voisin (chemin de C. _____ 8) et la présence de la zone d'activité (chemin de C. _____ 3 et 7) réduisent l'effet négatif de la pompe à chaleur sur l'espace rue, puisque lui-même très hétérogène et peu qualitatif. Au sujet des installations techniques en toiture du bâtiment voisin, il faut toutefois préciser qu'il s'agit de panneaux solaires. Contrairement aux pompes à chaleur, cet équipement est par nature aménagé sur le toit. De ce fait, il attire moins le regard qu'une pompe à chaleur, le plus souvent destinée à être placée à l'intérieur des bâtiments (cf. aussi consid. 4 ci-dessous). Dans le même ordre d'idée, les panneaux solaires sont aussi de plus en plus largement répandus et communément admis au motif qu'ils bénéficient d'un régime particulier en vertu du droit fédéral (dispenses d'autorisation de construire à certaines conditions, art. 18a LAT³⁷, art. 32a OAT³⁸). Il s'agit finalement d'une structure horizontale et aplatie, et non d'un élément vertical davantage perceptible. Pour ce qui est du secteur dédié aux activités artisanales au nord du chemin de C. _____, son caractère hétérogène et peu qualitatif ne fait pas de doute. Pourtant, contrairement aux maisons d'habitation situées au sud, il interagit moins avec la rive du lac, puisqu'il en est séparé par le chemin de C. _____, et s'adosse davantage à la voie de chemin de fer et à la route N6.³⁹ Si la pompe à chaleur est perçue depuis la rue, le secteur dédié aux activités artisanales se trouve dans le dos de l'observateur ou l'observatrice, à l'opposé de son regard, et ce sont essentiellement la silhouette de l'installation marquée dans le ciel ainsi que la proximité du lac qui frappent.⁴⁰ Il faut d'ailleurs souligner que les constructions du secteur d'activités (entrepôts) sont conçues de manière horizontale (de même que route et rail)⁴¹, contrairement à la pompe à chaleur qui se distingue par sa verticalité.⁴²

En définitive, la pompe à chaleur sise sur le toit de l'attique constitue un corps étranger par rapport au site dans la mesure où celui-ci concerne les rives du lac. Cet élément, incongru par ses dimensions importantes et son positionnement en vue, crée une perturbation nettement reconnaissable. Il est clairement visible depuis l'espace public le plus proche (chemin de C. _____) quand bien même il en est distant de presque 30 m. Il est également visible de façon dérangeante depuis des emplacements plus lointains. Compte tenu de la valeur de la rive du lac, la pompe à chaleur y porte une atteinte importante. La qualité moindre de certaines caractéristiques environnantes ne remet pas en question cette atteinte, dès lors que celles-ci sont distinctes de la rive. A cet égard, l'argument de la recourante selon lequel l'installation ne dénature pas le site, dès lors qu'il comprend toutes sortes de toitures, est inopérant. L'évaluation du site et de l'atteinte qui y est portée dépend de plusieurs autres aspects examinés ci-dessus.

Il résulte de ce qui précède que l'installation litigieuse altère le site au sens de l'art. 9 al. 1 LC et de l'art. 53 al. 1 RC, 1^e phrase. Le permis de construire doit donc être refusé pour cette raison également.

³⁴ Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels

³⁵ Photo 11 de la CPS

³⁶ Photos 15 et 16 de la CPS

³⁷ loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979, LAT, RS 700

³⁸ ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000, LAT, RS 700.1

³⁹ Photo 8 de la CPS

⁴⁰ Photos 1, 4 et 5 de la CPS

⁴¹ Photos 8 et 11 de la CPS

⁴² Photos 1, 4, 5, 9 et 11 de la CPS

h) Dans la perspective du principe de proportionnalité, l'autorité de recours a demandé à la CPS de se prononcer également sur des solutions autres que le déplacement de la pompe à chaleur à l'intérieur du bâtiment.

L'habillage de la pompe à chaleur ne peut pas entrer en ligne de compte. Au vu des développements au considérant précédent, il tombe sous le sens que cette solution augmenterait le volume de l'installation et péjorerait encore la situation. Il faut donner raison à la commune aussi, qui a d'emblée relevé que cette solution « au lieu de minimiser l'impact, crée comme un étage supplémentaire sur le toit de l'attique ».⁴³

Le déplacement « plus au centre de la toiture » est la seule solution admise à titre subsidiaire par la recourante, mis à part le statu quo.⁴⁴ Cette solution aurait pour effet d'éloigner l'installation de la rue mais la rapprocherait de la rive à raison de 6 m environ (seule place laissée libre sur le toit par les panneaux solaires)⁴⁵. La pompe à chaleur serait alors plus visible depuis le lac, ce qui aboutirait à annihiler une partie de l'effet de toile de fond offert par le coteau.⁴⁶ L'atteinte au site demeurerait.

Le remplacement de la pompe actuelle par deux ou plusieurs pompes à chaleur de moindres dimensions ne pourrait apporter une amélioration de la situation, selon la CPS, que dans l'hypothèse d'une réduction considérable de la hauteur, de sorte à « renforcer l'horizontalité exprimée du bâtiment ». Toutefois, la CPS précise qu'elle ne peut juger de l'effet de la mesure que sur la base d'une proposition concrète des auteurs du projet. En particulier, la CPS ne dit pas qu'une réduction de hauteur à 1,50 m serait suffisante, contrairement à ce que prétend la recourante dans ses observations finales. Quoi qu'il en soit, la recourante rejette de toute façon la solution du remplacement de l'installation par deux autres, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'examiner cette question plus avant (cf. aussi consid. 4).

En définitive, les variantes envisagées ne permettent pas non plus la protection du site.

4. Protection contre le bruit

a) La pompe à chaleur en place sur le toit de l'attique est un modèle Aeroheat CS 1-31a air/eau, destiné à l'installation en extérieur. Il s'agit du modèle le plus puissant de cette gamme (puissance nominale 31 kW). Les pompes à chaleur installées à l'extérieur sont susceptibles d'occasionner des émissions sonores considérables, qui sont perceptibles dans un large voisinage. En tant que telles, elles sont soumises à l'obligation d'autorisation de construire en vertu du droit fédéral.⁴⁷

b) La pompe à chaleur est une installation fixe nouvelle au sens de l'art. 7 al. 7 LPE⁴⁸ et de l'art. 2 al. 1 OPB⁴⁹, dont l'exploitation produit un bruit extérieur. A ce titre, elle ne peut être construite, en vertu de l'art. 25 al. 1 LPE et de l'art. 7 al. 1 let. b OPB, que si les immissions sonores (cf. art. 7 al. 2 i.f. LPE; bruit au lieu de son effet) qu'elle engendre ne dépassent pas les valeurs de planification fixées à l'annexe 6 de l'OPB (cf. ch. 1 al. 1 let. e de l'annexe 6 à l'OPB).

⁴³ dossier préfectoral, p. 70

⁴⁴ Recours ch. 5

⁴⁵ Cf. plan et photo drone qui, bien que ne correspondant pas entre eux, permettent de parvenir au même résultat

⁴⁶ photo 15 de la CPS

⁴⁷ arrêt du TF 1C_389/2019 du 27 janvier 2021, c. 3, publié et résumé en français dans DEP Droit de l'environnement dans la pratique 2021-5 p. 491 ss, spéc. p. 499

⁴⁸ loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, LPE, RS 814.01

⁴⁹ ordonnance fédérale du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit, OPB, RS 814.41

Les émissions de bruit (au sortir de l'installation; cf. art. 7 al. 2 LPE) doivent en outre être limitées par des mesures préventives en tant que cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE et art. 7 al. 1 let. a OPB). La protection contre le bruit est ainsi assurée par l'application cumulative des valeurs de planification et du principe de la limitation préventive des émissions. Dès lors que les valeurs de planification ne constituent pas des valeurs limites d'émissions au sens de l'art. 12 al. 1 let. a LPE, leur respect ne signifie pas à lui seul que toutes les mesures de limitation imposées par le principe de prévention des émissions aient été prises et que le projet en cause satisfasse à la législation sur la protection sur l'environnement ; il faut bien davantage examiner chaque cas d'espèce à la lumière des critères définis par les art. 11 al. 2 LPE et 7 al. 1 let. a OPB pour déterminer si le principe de prévention exige une limitation supplémentaire des émissions. Dans ce cadre, le principe de la prévention impose, lors du choix de l'emplacement d'une nouvelle installation, de tenir compte des émissions que celle-ci produira et de la protection des tiers contre les atteintes nuisibles et incommodantes; il commande ainsi de choisir l'emplacement le moins bruyant.⁵⁰

Selon la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, s'agissant plus précisément des pompes à chaleur, il faut examiner de manière approfondie si un emplacement intérieur ou d'autres emplacements extérieurs sont techniquement possibles et économiquement supportables. Il y a lieu de justifier de manière plausible l'exclusion de sites alternatifs. Il est contraire au droit fédéral d'omettre tout examen de sites alternatifs intérieurs au motif qu'une installation projetée à l'extérieur respecterait nettement les valeurs de planification. En effet, s'il appert qu'une installation techniquement possible à l'intérieur d'une maison permet d'obtenir, avec relativement peu de mesures d'insonorisation, une exploitation globalement beaucoup moins bruyante pour toutes les personnes concernées qu'une installation extérieure, seule une installation correspondante à l'intérieur peut être autorisée pour satisfaire au principe de prévention.⁵¹

c) Invitée par l'Office juridique, la recourante a produit le formulaire d'attestation du respect des exigences de protection contre le bruit relatif à la pompe à chaleur installée en toiture, conformément à l'Aide à l'exécution Cercle bruit 6.21 « Evaluation acoustique des pompes à chaleur air/eau »⁵², ainsi que la fiche technique du fabricant. Sur le formulaire du 11 mai 2022, la recourante part d'une valeur de planification au récepteur de 45 dB(A) de nuit pour un degré de sensibilité au bruit DS II (zone d'habitation). Elle indique une distance de 20,9 m entre installation et récepteur. Sur la base de ces données, il résulte du formulaire un niveau d'évaluation L_r de 44,6 dB(A), soit le respect de la valeur limite de 45 dB(A) applicable en DS II.

Il faut d'abord relever que ce sont les valeurs du DS III qui s'appliquent et non celles du DS II. En effet, le secteur est sis en zone mixte habitation-artisanat trois niveaux HA3, auquel le DS III est applicable, soit une valeur de planification de nuit de 50 dB(A) (art. 90 RC et annexe 6, ch. 2, OPB). Néanmoins, il faut noter d'abord une contradiction, sur le plan joint au formulaire, entre la distance indiquée (20,9 m) et la distance mesurée (env. 19,5 m). Mais surtout, il s'avère que sur tous les plans, pourtant fournis après coup, l'orientation de l'installation est à l'inverse du positionnement effectif sur le toit de l'attique : la largeur de la pompe est située face à la route, alors que sur les plans elle est orientée dans l'autre sens. Autrement dit, les deux ouvertures de ventilation destinées à capter l'air ambiant sont dans la réalité orientées est-ouest et non nord-sud. La ventilation est la partie la plus bruyante d'une pompe à chaleur.⁵³ L'émission sonore est-ouest se fait en direction des parcelles voisines, alors que l'émission nord-sud se ferait vers le secteur

⁵⁰ ATF 141 II 476 c. 3.2 et références citées

⁵¹ arrêt du TF 1C_389/2019 du 27 janvier 2021, consid. 4 (résumé en français dans DEP Droit de l'environnement dans la pratique 2021-5 p. 499) ; jugement Tribunal administratif du canton de Berne JTA 100 2020 465 du 3 mars 2022, consid. 5.2

⁵² cercle bruit, 16 juin 2022

⁵³ arrêt du TF 1C_389/2019 du 27 janvier 2021, consid. 3.2

d'activités et vers le lac. On ignore dans quelle mesure cela influencerait sur le calcul. En tous les cas il n'est pas certain que l'on puisse se reposer de façon fiable sur le niveau d'évaluation L_r de 44,6 dB(A) tel que calculé selon le formulaire d'attestation – ou 45,2 dB(A) en tenant compte d'une distance de 19,5 m. Quoi qu'il en soit, à la question posée « Est-ce que le principe de prévention est pris en compte ? », le formulaire d'attestation indique « non ».

d) Il incombe à l'autorité d'examiner d'abord les alternatives à l'intérieur, même dans le cadre d'une autorisation de construire a posteriori portant sur un emplacement extérieur. Le principe de prévention exige un examen approfondi même si le modèle de pompe à chaleur n'est prévu que pour l'extérieur et que l'installation extérieure respecte clairement les valeurs de planification par rapport aux immeubles voisins. En effet, il n'est pas admissible que l'installation d'un modèle extérieur revienne de fait à limiter les conditions techniques concernant le choix de l'emplacement de la pompe à chaleur.⁵⁴

A la lecture des plans, un emplacement à l'intérieur du bâtiment est possible, ce d'autant plus qu'il avait d'ailleurs été autorisé. Concernant le local technique où était projeté initialement l'emplacement de la pompe à chaleur ainsi que les abords du local, les plans fournis après coup sont absolument identiques aux plans initiaux : l'emplacement de la pompe à chaleur (« PAC ») est encore et toujours prévu dans le même local technique. Le maître d'ouvrage est responsable de l'exactitude des plans.⁵⁵ Le local technique, d'une surface de 12,7 m², est sis au niveau 1, il comprend une pompe à chaleur et d'autres installations techniques (ventilation mécanique contrôlée, aspirateur central, boiler). Il est compris dans un ensemble plus vaste de surfaces secondaires : centrale électrique (6,5 m²), rangement 1^{er}, 2^e et attique (resp. 10,7 m², 11 m² et 9,5 m²), le tout relié par un couloir de 12 m². En dessous de la pompe à chaleur (niveau 0) se trouve le garage, au-dessus (niveau 2) une cage d'escalier, à côté (niveau 1) une buanderie. Le local technique ou, cas échéant, l'important espace qui l'entoure (env. 60 m² au total), éventuellement planifié différemment, offre à l'évidence diverses possibilités d'installer une pompe à chaleur adaptée au bâtiment. La recourante admet d'ailleurs que deux endroits dans le bâtiment (non précisés) sont susceptibles d'être modifiés pour accueillir la pompe à chaleur. Le fait que ces endroits ne lui appartiennent pas n'y change rien (cf. consid. 6f ci-dessus).

La recourante fait valoir que le maître de l'ouvrage « a "choisi" de déplacer la pompe à chaleur sur le toit car les dimensions du local technique ne permettaient pas d'installer la pompe à chaleur à l'endroit initialement projeté ». Cet argument ne peut être suivi. La pompe à chaleur effectivement en place est destinée à l'installation extérieure alors que les plans initiaux (et ultérieurs) projetaient une pompe intérieure. Pour la pompe projetée, le local technique était suffisant puisqu'ainsi planifié et autorisé. La pompe initialement prévue avait une puissance nominale de 19,5 kW selon le formulaire 2.0 « Technique » de la demande de permis de décembre 2015. Les calculs du justificatif des mesures énergétiques portaient d'une puissance de chauffage installée de 20 kW et d'une puissance de chauffage calculée de 18 kW.⁵⁶ Dès lors, on peut se demander pour quelle raison une pompe à chaleur beaucoup plus puissante a été installée et si cette modification est conforme à la législation en matière d'énergie.

Au vu de ce qui précède, force est de constater que le respect du principe de prévention, en ce qui concerne la protection contre le bruit, n'est pas établi – et ce en plus des incertitudes liées à l'établissement du niveau d'évaluation L_r (cf. consid. précédent). Le principe de prévention réclame ici d'autant plus l'attention que le secteur, bien que sis en zone HA3, est essentiellement

⁵⁴ arrêt du TF 1C_389/2019 du 27 janvier 2021, consid. 4.2 (résumé en français dans DEP Droit de l'environnement dans la pratique 2021-5 p. 499) ; jugement Tribunal administratif du canton de Berne JTA 100 2020 465 du 3 mars 2022, consid. 5.3

⁵⁵ Zaugg / Ludwig, vol. I, art. 34/34a n. 19a

⁵⁶ dossier préfectoral, p. 43

résidentiel au sud de la route de C._____. Le permis de construire ultérieur doit donc être refusé également pour des questions de protection contre le bruit.

5. Inégalité de traitement

a) La recourante invoque l'inégalité de traitement en énumérant, photos à l'appui, une liste d'exemples comparables d'après elle, en particulier les bâtiments chemin D._____ 8 construits en même temps que l'immeuble litigieux. Elle reproche à la commune de juger de façon différente des situations similaires en appliquant l'art. 19 al. 2 DRN seulement à certains projets de construction. La recourante met en doute l'intention de la commune d'interdire désormais les installations sur les toitures d'attique. Elle estime que les conditions pour admettre un changement de pratique ne sont pas remplies, faute de motifs sérieux et objectifs.

b) Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst.⁵⁷ lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait ou qu'elle omet de faire les distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le ou la justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ou la citoyenne ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévéra dans l'inobservation de la loi (à savoir qu'elle manifeste l'intention de s'en tenir à sa pratique illégale). Il faut encore que la même autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité.⁵⁸

c) La recourante ne peut rien tirer à son avantage du grief d'une inégalité de traitement, combiné en l'occurrence avec le grief de changement de pratique inadmissible. Il faut d'abord rappeler que la procédure de police des constructions a donné lieu à une demande de permis a posteriori au cours de laquelle la préfecture a appliqué le droit, à savoir l'art. 19 al. 2 DRN, faute de disposition idoine contenue dans le RC (cf. consid. 2f ci-dessus). C'est à cette occasion que la commune a été amenée à reconnaître sa pratique erronée. Les changements de pratique doivent être fondés sur des raisons pertinentes, sérieuses et objectives ; ils ne sauraient avoir d'effet rétroactif.⁵⁹ La pratique de la commune ne reposait sur aucune base légale. Il s'agit là d'une raison pertinente, sérieuse et objective d'en changer. La commune n'a manifesté aucune intention de s'en tenir à sa pratique illégale. Déjà en première instance, elle a fait savoir « que, le règlement communal ne prévoyant pas de prescriptions particulières à ce sujet, il convient d'appliquer le DRN qui stipule à l'art. 19 al. 2 que toute construction sur le toit des attiques est interdite ». ⁶⁰ En procédure de recours, elle a déclaré clairement dans sa prise de position (p. 8) : « La commune est déterminée à appliquer strictement l'art 19 al. 2 DRN à l'avenir ». Dès lors, il n'y a aucune raison de penser que la commune ne suivra pas cette nouvelle pratique. L'intérêt public à modifier une pratique illégale revêt ici une importance considérable : dans l'intérêt de la sécurité du droit,

⁵⁷ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101

⁵⁸ arrêt du TF 1C_50/2020 du 8 octobre 2020, consid. 9 et jurisprudence citée; jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 24 janvier 2019, consid. 6.2 et références citées

⁵⁹ arrêt du TF 1C_28/2019 du 23 décembre 2019, consid. 5.1 ; Pierre Moor / Alexandre Flückiger / Vincent Martenet, Droit administratif vol. I, 3^e éd., 2012, p. 89;

⁶⁰ dossier préfectoral, p. 88

il est nécessaire de fixer la pratique pour le futur. A défaut, le régime applicable ne serait pas acceptable : soit la commune appliquerait une limite de hauteur à 1,50 m pour les superstructures en attique ne reposant sur aucune base légale en vigueur, soit toutes les superstructures seraient admises sans limitation sur les toits d'attiques, résultat indéfendable (cf. consid. 2f ci-dessus). Pour toutes ces raisons, la préférence doit aller en l'espèce nettement au respect de la légalité. L'intérêt de la recourante au traitement égal illégal ne fait pas le poids.

De plus, il ne faut pas perdre de vue que la pompe à chaleur a été installée sur le toit en violation du permis octroyé. Cette violation a mis à jour la pratique erronée de la commune en matière d'octroi de permis pour (ou comportant) des superstructures en toiture d'attique. Dès lors, les seuls cas comparables sont ceux où une pompe à chaleur aurait été installée sur un toit d'attique en violation d'un permis octroyé – à quoi s'ajoutent les circonstances du cas concret (notamment site sensible à proximité à la rive du lac). La recourante ne prétend pas que la commune aurait jusqu'à présent failli à ses obligations d'autorité de police des constructions.⁶¹ Au contraire elle fait valoir que le même régime constamment appliqué – à tort – par la commune dans le cadre de l'octroi des permis de construire devrait lui être appliqué aussi. Or comme vu plus haut, il n'y a pas d'égalité dans l'illégalité.

Les personnes qui ont installé une pompe à chaleur sur un toit d'attique conformément au permis qui leur a été délivré sont protégées dans leur bonne foi. A supposer que les pompes à chaleur installées sur les toitures d'attiques – ceux des bâtiments chemin D. _____ 8 ou d'autres – l'aient été en violation du permis de construire, l'autorité communale de police des constructions sera tenue d'entreprendre une procédure de rétablissement de l'état conforme à la loi, à l'instar du présent cas, tout en prenant en considération l'art. 46 al. 3 LC ainsi que toute autre disposition applicable (p. ex. art. 47 al. 6 DPC, proportionnalité et respect de la bonne foi). Dès lors que l'application de l'art. 19 al. 2 DRN s'imposera, l'égalité de traitement est respectée. Dans cette mesure, nul n'est besoin pour l'autorité de céans de consulter à ce stade quelque dossier que ce soit (cf. aussi consid. 7 ci-dessous).

Au vu de ce qui précède, le grief d'inégalité de traitement est non fondé.

6. Rétablissement de l'état conforme à la loi

a) Dans sa décision du 7 septembre 2021, la préfecture a statué le démontage du ponton d'amarrage ainsi que le déplacement de la pompe à chaleur installée sur la toiture de l'attique à l'intérieur du bâtiment, conformément au permis du 4 avril 2016 ; les délais étaient fixés au 30 avril 2022. La recourante ayant retiré le ponton du projet, le rétablissement concernant cet objet n'est pas contesté. Il s'agira de fixer un nouveau délai (cf. consid. 6g ci-dessous).

La recourante fait valoir que l'importance de l'intérêt public protégé est toute relative et la gravité de la transgression légère. A son avis, le rétablissement est disproportionné car il provoquerait des coûts exorbitants de 70 000 fr à 100 000 fr. La recourante invoque aussi que l'enlèvement de l'installation est pratiquement impossible à mettre en œuvre, puisque les deux seuls endroits dans le bâtiment susceptibles d'être modifiés pour accueillir la pompe à chaleur ne lui appartiennent pas. Elle ajoute que l'installation, présente depuis 2017, n'a fait l'objet d'aucune plainte ni d'aucune opposition lors de sa mise à l'enquête a posteriori.

b) Si un maître d'ouvrage exécute un projet de construction sans permis ou en outrepassant celui-ci ou s'il omet d'observer des prescriptions en réalisant un projet autorisé, l'autorité

⁶¹ cf. arrêt du TF 1C_398/2011 du 7 mars 2012, consid. 3.6 et 3.9

compétente de la police des constructions impartit au propriétaire du terrain ou au titulaire du droit de superficie un délai approprié pour rétablir l'état conforme à la loi sous commination d'exécution par substitution (art. 46 al. 1 et 2 LC). La décision de rétablissement de l'état conforme au droit doit servir l'intérêt public et prendre en compte les principes de proportionnalité et de la confiance. Une mesure de rétablissement est proportionnée lorsqu'elle est apte à atteindre le but visé (règle d'aptitude), qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour rétablir l'état conforme au droit (règle de nécessité) et que la gravité des effets de la mesure sur la situation de l'administrée ou de l'administré est en rapport raisonnable avec le but d'intérêt public poursuivi (règle d'exigibilité ou proportionnalité au sens étroit).⁶²

c) La recourante conteste l'importance de l'intérêt public et de l'atteinte qui lui est portée. Elle estime que le dépassement de hauteur se monte à 46 cm, dans la mesure où la commune aurait jusqu'alors limité la hauteur des structures sur les toitures d'attiques à 1,50 m. Elle considère que ce dépassement, certes « en soi pas anodin », n'est réalisé que sur une toute petite surface, soit celle des dimensions de l'installation.

L'intérêt au respect du droit des constructions et au maintien de l'ordre public est en règle générale donné, sauf dans des cas exceptionnels où le rétablissement n'aurait pas d'utilité concrète, ou alors si d'autres intérêts publics l'emportent. Il faut éviter de favoriser les maîtres d'ouvrage qui construisent sans avoir obtenu l'autorisation préalable et s'abstenir de créer un précédent.⁶³ Sur cette base, la condition de l'intérêt public est déjà remplie. A cela s'ajoute que le dépassement n'est pas limité à 46 cm, mais à la totalité de l'installation, puisque la limitation à 1,50 m ne repose sur aucune base légale. L'intérêt public est en outre donné par la protection du site notamment. Finalement, le principe de prévention en matière de bruit s'applique indépendamment de plaintes du voisinage.

d) Le principe de base est celui de l'obtention d'une autorisation. La personne qui veut construire ou qui prétend à une affectation aux effets comparables à une construction doit savoir qu'en règle générale un permis est nécessaire. Autrement dit, l'assujettissement général au permis de construire est présumé connu et il appartient au ou à la maître d'ouvrage désireuse de réaliser un projet de se renseigner auprès des autorités compétentes.⁶⁴ Le ou la maître d'ouvrage doit se laisser imputer le fait que les professionnels consultés (p. ex. architecte) connaissaient ou devaient connaître la nécessité d'obtenir un permis de construire. De même, en cas d'achat d'un bien-fonds, l'acquéreur ou l'acquéreuse doit assumer la mauvaise foi de son ou sa prédécesseure en droit (p. ex. maître de l'ouvrage), y compris s'il ou elle a été conseillée de manière erronée. En droit administratif, la personne qui acquiert ne peut pas obtenir une situation juridique meilleure que celle de l'aliénateur ou l'aliénatrice : en cas de comportement illégal de la partie aliénatrice (ou du mandataire de celle-ci), la partie acquéreuse ne peut pas se réclamer avoir acquis le bien-fonds de bonne foi.⁶⁵

En l'espèce, l'exigence de bonne foi n'est pas réalisée. Lors de la demande de permis initiale, Monsieur F. _____ était maître de l'ouvrage. Dans le courant de la procédure d'octroi, la parcelle n° N. _____ a été vendue à la recourante, dont il détient le droit de signature individuelle. La recourante a ensuite vendu les appartements en PPE aux participants et participantes d'office à la procédure. Selon les documents de la présente demande de permis ultérieure, la recourante est maître de l'ouvrage (et également désignée à titre de propriétaire). L'auteur du projet initial (ainsi que du présent projet) est un bureau d'architectes. En tant que

⁶² Zaugg / Ludwig, vol. I, art. 46 n. 9; JAB 2013 p. 85 c. 5.1

⁶³ Zaugg / Ludwig, vol. I, art. 46 n. 9a et jurisprudence citée

⁶⁴ JTA n° 100.2007.1242 du 7 août 2009, consid. 5.2.1; Zaugg / Ludwig, vol. I, art. 46 n. 9b/bb; Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, art. 22 n. 8

⁶⁵ Zaugg / Ludwig, vol. I, art. 46 n. 9b/b et jurisprudence citée

professionnel de la branche, l'architecte ne pouvait raisonnablement ignorer la nécessité d'obtenir un permis de construire pour déplacer la pompe à chaleur de l'intérieur à l'extérieur, ce d'autant moins que le choix délibéré d'un autre modèle de pompe à chaleur s'est accompagné d'une augmentation considérable de la puissance en kW, telle qu'annoncée dans la demande de permis en vertu de la législation sur l'énergie. Concrètement, l'architecte était au courant que l'installation de la pompe à chaleur à l'extérieur allait de pair avec des nuisances sonores.⁶⁶ La présence de certaines installations sur des toitures d'attique dans divers quartiers de la commune ne pouvait pas le dispenser de se renseigner auprès de l'autorité compétente. Finalement, la recourante affirme que « des modifications interviennent régulièrement en cours de chantier, sans qu'il soit concrètement possible de les soumettre immédiatement sans interrompre le chantier » (recours ch. 6). Cette assertion dénote l'absence de bonne foi, voire confine à la mauvaise foi qualifiée au sens du droit de la construction. La pompe à chaleur a été installée en novembre 2017. La police des constructions a entrepris la procédure en novembre 2018. Pendant toute cette année, aucune demande de modification du projet au sens de l'art. 43 DPC n'a été déposée.⁶⁷

e) Le maître d'ouvrage qui n'est pas de bonne 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. Par ailleurs, l'autorité tiendra compte des coûts de remise en état à charge de l'administré en fonction de l'intensité de la mauvaise foi de celui-ci. En règle générale, l'intérêt purement financier de l'administré n'a que peu d'importance.⁶⁸

Le déplacement de la pompe à chaleur à l'intérieur du bâtiment, comme initialement projeté, est apte et nécessaire au rétablissement de l'état conforme. Il n'y a pas de mesure plus légère. La seule mesure alternative éventuellement acceptable aux yeux de la recourante ne peut pas entrer en considération pour des raisons de protection des sites (cf. consid. 3h ci-dessus).

La mesure répond également à l'exigence de proportionnalité au sens étroit. La jurisprudence se montre stricte dans l'application du principe de prévention aux pompes à chaleur. Il n'est pas admissible que l'installation d'un modèle extérieur revienne de fait à limiter les conditions techniques concernant le choix de l'emplacement de la pompe à chaleur. Le montant des coûts liés à la démolition d'une installation extérieure non autorisée et à son remplacement par un modèle intérieur n'a qu'une importance limitée par rapport à l'intérêt privé et public au respect du principe de prévention.⁶⁹ En l'occurrence, la recourante invoque elle-même des coûts de l'ordre de 70 000 fr. à 100 000 fr. Or les coûts de construction totaux selon demande de permis de décembre 2015 étaient chiffrés à 7 millions. Ce faisant, la remise en état ne représente que 1% à 1,5% environ des coûts de construction. Ce rapport doit être considéré comme proportionné. Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de considérer que des frais de remise en état de 200 000 fr. pour une construction ayant coûté 1,9 million devaient être considérés comme conformes au principe de proportionnalité. L'abaissement de l'ensemble d'une toiture à raison de 36 cm était donc exigible, et ce quand bien même le dépassement de hauteur n'était pas véritablement perceptible mais contraire au droit essentiellement pour des raisons de police des constructions.⁷⁰

Laisser la pompe en l'état constituerait un dangereux précédent au regard de l'application du principe de prévention, qui relève du droit fédéral supérieur. A la protection de l'environnement s'ajoute l'intérêt non négligeable de la protection du site. Compte tenu de l'absence (sans doute

⁶⁶ dossier préfectoral, p. 5, compte-rendu, établi par le bureau d'architectes, de la séance sur place du 23.11.2018 demandée par Monsieur F. _____ et Madame G. _____, en présence d'un représentant de la commune

⁶⁷ dossier préfectoral, p. 2

⁶⁸ Zaugg / Ludwig, vol. I, art. 46 n. 9c/c et jurisprudence citée

⁶⁹ ATF 141 II 476, consid. 4.2

⁷⁰ arrêt du TF 1P.708/2006 du 13 avril 2007, consid. 5.5

qualifiée) de bonne foi de la recourante, la précédente pratique erronée de la commune ne permet pas d'infléchir ce résultat. En définitive, la gravité des effets de la mesure sur la situation de la recourante (et de ses ayants droit, cf. consid. suivant) est en rapport raisonnable avec le but des intérêts publics poursuivis.

Sur la question du rétablissement de l'état conforme à la loi aussi, le recours est non fondé.

f) La décision de la préfecture et la présente décision sur recours sont opposables aux acquéreurs des parts d'immeuble (cf. consid. 6d ci-dessus). Le comportement contraire au droit de l'aliénateur ou l'aliénatrice d'un bien-fonds ou d'un précédent maître de l'ouvrage est imputable à la partie acquéreuse, qui ne peut pas, quelles qu'en soient les conséquences pour elle, se prévaloir de sa bonne foi à cet égard. Par conséquent, du point de vue de l'obligation de rétablissement de l'état conforme fondée sur le droit administratif, il n'importe pas que les travaux litigieux n'aient pas été exécutés par les participants et participantes d'office. Les différends le cas échéant doivent être réglés sur le plan du droit civil. Partant, l'argument de la recourante selon lequel « les deux seuls endroits dans le bâtiment susceptibles d'être modifiés pour accueillir la pompe à chaleur ne lui appartiennent pas » est inopérant.

En propriété par étages, les ouvrages et installations qui servent aussi aux autres copropriétaires pour l'usage de leurs locaux sont communes (art. 712b al. 2 ch. 3 CC⁷¹), c'est le cas de l'installation de chauffage. Autrement dit, l'exécution du rétablissement de l'état conforme touchera toute la communauté des propriétaires par étage. Ainsi, la destinataire de la décision en la matière doit être (outre la recourante) la communauté dans son ensemble. Dans la présente procédure, la communauté ne s'est pas fait représenter par son administration, la présente décision est donc envoyée à chaque membre de la communauté.⁷²

L'éventuelle réorganisation des locaux aura des impacts au niveau des droits de propriété. Le propriétaire foncier et acquéreur qui subit des dommages du fait du maître de l'ouvrage et/ou vendeur, notamment parce qu'il doit assumer des frais de remise en état, pourra se retourner contre celui-ci au moyen d'une action récursoire à intenter devant le tribunal civil.⁷³

g) Dans sa décision du 7 septembre 2021, la préfecture a fixé un délai au 30 avril 2022 pour le déplacement de la pompe à chaleur installée sur la toiture de l'attique à l'intérieur du bâtiment, ainsi que pour le démontage du ponton d'amarrage. Le nouveau délai est fixé au 30 avril 2024. De la sorte, la recourante et la communauté des propriétaires par étage ont suffisamment de temps pour planifier les travaux et les réaliser lorsque la saison froide sera passée. Par simplification, il convient de fixer le même délai pour le démontage du ponton.

h) Le permis de construire du 4 avril 2016 prévoyait, sur la toiture de l'annexe chemin de C. _____ 10a, une aire de jeux aménagée de 112 m². Selon les plans produits près coup dans le cadre de la présente procédure, la toiture de l'annexe (couvert à voitures et rangement) est seulement recouverte d'une surface uniforme de couleur verte, non aménagée. De plus, selon la documentation photographique au dossier⁷⁴, la toiture de l'annexe est uniquement minérale et l'accès prévu à la place de jeux projetée n'a pas été construit, un garde-corps en béton ceinturant la totalité du pourtour. Sur ce point, la construction n'a pas non plus été exécutée conformément au permis de 2016. Il incombe à l'autorité communale de police des constructions d'entreprendre – si ce n'est déjà fait – une procédure de rétablissement sur ce point.

⁷¹ code civil suisse du 10 décembre 1907, RS 210

⁷² Zaugg/Ludwig, vol. I, art. 46 n. 12a

⁷³ Zaugg/Ludwig, vol. I, art. 46 n. 12; Matthias Spack, "Richtige Wahl des Adressaten und Wahrung des rechtlichen Gehörs im Wiederherstellungsverfahren", Bulletin GAC/KPG 2007/3 p. 69 ss

⁷⁴ Dossier préfectoral, p. 75 et documentation photographique de la CPS, photos 18 et 19

7. Requêtes de preuves

a) La recourante a requis son audition, celle des architectes et celle de la commune ; une inspection des lieux ; la production de tous les dossiers dans lesquels les constructeurs ont projeté des installations en toitures, attiques ou non.

b) Les autorités constatent les faits d'office (art. 18 al. 1 LPJA). Elles décident du genre et de l'étendue des mesures d'instruction à prendre, sans être liées aux offres de preuves des parties (art. 18 al. 2 LPJA).

La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst.⁷⁵ en particulier le droit pour la ou le justiciable de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision et celui d'obtenir qu'il soit donné suite à sa réquisition de preuves pertinentes. En droit administratif bernois, l'autorité dispose d'un très grand pouvoir d'appréciation dans l'admission ou non d'une offre de preuve, qui est guidé avant tout par la pertinence des faits à prouver et par le caractère approprié du moyen de preuve proposé. L'autorité n'admet les moyens de preuve requis par la partie que s'ils paraissent propres à élucider les faits. Si l'autorité estime que l'état de fait est assez clair, elle n'est pas tenue d'administrer d'autres preuves, et ce quand bien même elle n'aurait pas épuisé toutes les possibilités probatoires (appréciation anticipée des preuves). Une telle manière de procéder ne viole pas le droit d'être entendu. Suivant les circonstances, le choix de l'autorité de ne pas donner suite aux réquisitions de preuve d'une partie en raison de leur non-pertinence peut même être implicite sans pour autant constituer une violation du droit d'être entendu.⁷⁶

c) Contrairement à ce que pense la recourante, les auditions ne sont pas essentielles pour estimer les coûts de déplacement de la pompe à chaleur. La recourante en a déjà elle-même évalué le montant, dont la proportion par rapport aux coûts de construction totaux reste largement en dessous de la jurisprudence fédérale. A cela s'ajoute que la question financière n'a qu'une importance limitée en cas de mauvaise foi au sens de la police des constructions.

Une inspection des lieux serait superflue et augmenterait inutilement les frais de procédure. L'autorité de céans peut se reposer de façon suffisamment fiable sur le rapport détaillé de la CPS et la documentation photographique qui l'accompagne. Les défauts du site relevés par la recourante ne sont niés ni par la CPS ni par l'autorité de céans, mais celle-ci les pondère selon son appréciation. Une inspection des lieux n'y changerait rien. Au demeurant, la question de la protection du site n'en est qu'une parmi d'autres, de sorte que même en concluant à l'absence d'atteinte, la pompe à chaleur ne pourrait pas être construite pour d'autres raisons (règles de police des constructions, principe de prévention).

Quant à la production des dossiers en matière de permis de construire, elle n'est pas propre à établir une inégalité de traitement (cf. consid. 5c ci-dessus).

Les réquisitions de preuve sont donc rejetées.

8. Frais et dépens

⁷⁵ Constitution fédérale du 18 avril 1999, Cst., RS 101

⁷⁶ JTA 2017/152 du 26 février 2018, consid. 2.1 s.; Benoît Bovay, Procédure administrative, 2^e éd., p. 279 s.; Daum, in Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2^e éd., art. 18 n. 27

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 OEmo en relation avec art. 4 al. 2 et 3 OEmo⁷⁷).

Selon la pratique de la DTT, les frais de la procédure sont fixés à 2 500 fr., à quoi s'ajoutent ceux dus pour le rapport de la CPS par 450 fr. 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). En l'espèce, la recourante succombe, elle assume donc l'entier des frais.

b) La recourante n'a pas droit à des dépens, étant donné qu'elle succombe (art. 108 al. 3 LPJA).

III. Décision

1. Le recours du 7 octobre 2021 est rejeté.
La décision de la Préfecture du Jura bernois du 7 septembre 2021 est confirmée.
D'office, le chiffre 4.3.1 de cette décision est complété dans le sens où l'obligation de rétablissement de l'état conforme à la loi s'adresse à la recourante et à la communauté de la propriété par étages chemin de C. _____ 10.
Les délais sont nouvellement fixés au 30 avril 2024.
2. Les frais de procédure par 2 950 francs sont mis à la charge de la recourante.
La facture lui sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.
3. Il n'est pas alloué de dépens.

⁷⁷ ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale, OEmo, RSB 154.21

IV. Notification

- Maître B. _____, par courrier recommandé
- Madame G. _____ et Monsieur F. _____, par courrier recommandé
- Madame I. _____ et Monsieur H. _____, par courrier recommandé
- Monsieur K. _____, par courrier recommandé
- Monsieur J. _____, par courrier recommandé
- Préfecture du Jura bernois, par courriel
- Municipalité de La Neuveville, par courrier recommandé
- Commission pour la protection des sites et du paysage, 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 huit 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.