



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 110/2022/106

Décision de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) du 16 février 2023

en la cause liée entre

Madame C. _____
recourante

représentée par Maître D. _____

et

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

en ce qui concerne les décisions de la Municipalité de La Neuveville du 19 avril 2022 et du 3 juin 2022 (permis de construire n° 2398; Garage)

I. Faits

1. La recourante est propriétaire de la parcelle n° G. _____ du ban de La Neuveville, sise au chemin H. _____ 64. Cette parcelle est située dans le périmètre du plan de protection des rives «La Neuveville – St-Joux, partie est (plan no 2)»¹. La partie nord de cette parcelle se trouve dans le secteur H1 pour lequel les mesures de police des constructions n'ont pas encore été approuvées, notamment à cause de l'incertitude quant au chemin de rive.² La partie sud est située en zone de protection de rives selon l'art. 19 du règlement de quartier «La Neuveville – St-Joux, partie est»³.

La recourante a déposé une demande de permis de construire datée du 15 décembre 2021 pour la construction d'un garage au nord de sa parcelle entre deux garages existants.

¹ Plan adopté le 14 décembre 2005 par le Conseil général de la Neuveville, approuvé avec corrections le 5 mars 2008 par l'OACOT et partiellement annulé par le JTA 2010/109 du 19 novembre 2012

² Cf. surtout JTA 2010/109 du 19 novembre 2012, consid. 3.4

³ Dans sa décision d'approbation du 5 mars 2008, l'OACOT a supprimé les al. 2 et 3 de l'art. 19 RQ et a approuvé l'art. 19 RQ avec la teneur suivante : « Dans cette zone, seuls sont autorisées les constructions et installations qui sont exigées par leur affectation, qui servent l'intérêt public et qui ne portent pas atteinte au paysage, conformément à l'art. 4 LRLR. »

2. Par décision du 19 avril 2022, notifiée à la recourante le 20 mai 2022,⁴ la commune a refusé le permis de construire. Par lettre du 3 juin 2022, la recourante a sollicité une reconsidération de cette décision. Dans sa décision du 16 juin 2022, la commune a rejeté cette demande pour autant qu'il s'agit d'entrer en matière et a maintenu la décision initiale.

3. Par écriture du 17 juin 2022, la recourante a interjeté recours auprès de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) contre la décision de la Municipalité de la Neuveville du 19 avril 2022 et du 16 juin 2022. Elle conclut à l'annulation des décisions attaquées du 19 avril et 16 juin 2022 et à l'octroi du permis de construire pour la construction d'un garage sur la parcelle n° G. _____ du ban de la Neuveville à la recourante.

4. L'Office juridique, qui conduit les procédures de recours pour le compte de la DTT,⁵ a requis le dossier préliminaire et a dirigé l'échange des mémoires. Dans sa prise de position du 14 juillet 2022, la commune a conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision du 19 avril 2022. Dans son ordonnance du 17 novembre 2022, l'Office juridique a informé les parties comme suit :

Dans son jugement du 19 novembre 2012 (2010/109), le Tribunal administratif du canton de Berne a annulé l'approbation du plan de protection des rives « la Neuveville – St-Joux », partie est (2), en ce qui concerne les limitations de construire par rapport à la zone H1 où la recourante souhaite construire un garage entre deux garages existants. Selon ce jugement, il appartiendra à la commune, après avoir statué sur le tracé du chemin de rive, de se prononcer sur les limitations de construire adéquates et conformes à la situation du cas d'espèce, remplissant les buts de la LRLR⁶ et respectant les disposition de l'OEaux⁷. Jusqu'à présent, la commune n'a pas encore respecté cette obligation : Le chemin de rive n'est pas fixé et il n'existe aucune réglementation en vigueur pour la zone H1.⁸

Au vu de ce qui précède, il semble crucial que le projet de construction ne soit susceptible de compromettre ni le plan de protection des rives, ni la réalisation de la législation sur la protection des rives. L'appréciation du dossier à ce stade laisserait penser qu'un permis de construire ne puisse être octroyé qu'au cas où l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire donne son approbation en analogie d'un projet planifié en deçà de 50 m de la rive avant que les plans de protection des rives soient édictés (cf. art. 8 al. 2 LRLR et art. 24 ORL⁹).

La commune et la recourante ont pris position à ce sujet et la recourante a posé une demande d'approbation en analogie de l'art. 8 al. 2 LRLR et de l'art. 24 ORL. Les faits et arguments de la cause sont abordés, en tant que de besoin, dans les considérants ci-après.

II. Considérants

1. Recevabilité

Conformément à l'art. 40 al. 1 LC¹⁰, 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. La recourante, en tant que maître de l'ouvrage, est directement touchée par la

⁴ Cf. annexes 2 et 7 du recours

⁵ Art. 7 de l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (OO DTT ; RSB 152.221.191)

⁶ Loi du 6 juin 1982 sur les rives des lacs et des rivières (LRLR ; RSB 704.1)

⁷ Ordonnance sur la protection des eaux du 28 octobre 1998 (OEaux ; RS 814.201)

⁸ Selon l'art. 36 al. 1 du plan de protection des rives « la Neuveville – St-Joux », partie est (2), le plan de lotissement avec prescriptions spéciales « rives du lac » du 20 mai 1981, approuvé le 12 mars 1982, est abrogé

⁹ Ordonnance sur les rives des lacs et des rivières (ORL ; RSB 704.111)

¹⁰ Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0)

décision du 19 avril 2022 dans ses intérêts personnels dignes de protection, et a qualité pour recourir (art. 40 al. 2 LC). Vu que la décision du 19 avril 2022 avait été notifiée à la recourante le 20 mai 2022,¹¹ le recours a été déposé en temps utile et selon les formes légales. En ce qui concerne la décision du 19 avril 2022, il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours. Par contre, la décision sur la demande de reconsidération du 16 juin 2022 ne peut pas faire l'objet d'un recours, notamment il ne s'agit pas d'une décision de révision selon l'art. 56 LPJA.¹² Sur ce point, il n'est pas possible d'entrer en matière sur le recours.

2. Protection des rives

a) La recourante planifie un garage dans le périmètre du plan de protection des rives « La Neuveville – St-Joux, partie est (plan no 2) » dans le secteur H1. Dans son jugement du 19 novembre 2012 (2010/109), le Tribunal administratif du canton de Berne a annulé l'approbation du tracé du chemin de rive dans la portion où se trouve la parcelle de la recourante faute de motivation suffisante. De plus, il a annulé l'approbation du plan mentionné en ce qui concerne les limitations de construire par rapport à la zone H1. Selon ce jugement, il appartiendra à la commune, après avoir statué sur le tracé du chemin de rive, de se prononcer sur les limitations de construire adéquates et conformes à la situation du cas d'espèce, remplissant les buts de la LRLR et respectant les dispositions de l'OEaux. Jusqu'à présent, la commune n'a pas encore respecté cette obligation. Dans sa réponse à une interpellation remise lors de la séance du Conseil général du 16 juin 2021, le Conseil municipal a informé comme suit : « Le plan 2, quant à lui, a été envoyé à l'OACOT en 2019 pour examen préalable. Celui-ci a demandé en juillet 2020 des modifications, notamment dans le tracé du chemin de rive. Un nouveau mandat a été donné en début d'année par le Conseil municipal à un bureau d'étude, afin de modifier le plan selon les demandes de l'OACOT, tout en négociant avec les propriétaires privés. Il devrait prochainement être finalisé, adopté par le Conseil municipal et envoyé à l'OACOT pour son approbation.»¹³ Selon le préavis de la commune du 14 juillet 2022, chiffre III.A.6, le secteur 2 est toujours en cours de modification. Le chemin de rive n'est donc pas fixé et il n'existe aucune réglementation en vigueur pour la zone H1.¹⁴

b) La recourante maintient notamment que la zone en question est habitée depuis fort longtemps et comprend diverses constructions, soit des maisons d'habitation très proches du lac et aussi des garages le long du chemin H._____ au sud dudit chemin. Elle fait valoir qu'elle avait déposé sa demande de permis en toute confiance, notamment du fait de la construction contemporaine (en 2021) du garage voisin à l'ouest et de l'agrandissement du garage des voisins à l'est (parcelle n° K._____). Elle souhaite construire un garage entre deux garages existants aussi pour y stocker du matériel spécifique devant protéger le bâtiment principal en cas de montée des eaux. Dans sa lettre du 6 janvier 2023, elle pose expressément une demande d'approbation en analogie de l'art. 8 al. 2 LRLR et de l'art. 24 ORL. Selon elle, la présence du garage à l'endroit en question n'a aucune influence par rapport à la possibilité de laisser au public une vue suffisante sur le lac et ses rives car cette vue est déjà obstruée par les maisons existantes. Elle fait valoir que la pratique de la commune a démontré que certaines constructions ont pu être érigées à l'endroit en question et qu'il convient au vu de l'ensemble des circonstances que l'OACOT approuve la construction projetée.

¹¹ Cf. annexes 2 et 7 du recours

¹² Markus Müller, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2^e éd. 2020, art. 56 n. 35

¹³ Cf. annexe 5 du recours

¹⁴ Selon l'art. 36 al. 1 du plan de protection des rives « la Neuveville – St-Joux », parti est (2), le plan de lotissement avec prescriptions spéciales « rives du lac » du 20 mai 1981, approuvé le 12 mars 1982, est abrogé

La commune confirme que des garages existent sur les parcelles voisines nos L. _____ et K. _____. Selon elle, la surélévation de celui sur la parcelle n° K. _____ sans permis de construire a fait l'objet d'une intervention de la Police des constructions. Elle fait valoir que par décision de rétablissement de l'état conforme à la loi sous commination d'exécution par substitution du 3 juin 2022, la remise à l'état antérieur du garage a été demandée. A son avis, le fait que le garage prévu servirait à entreposer du matériel pour la protection contre les inondations n'est qu'un prétexte et un garage ne répond en aucun cas à un besoin. Elle fait valoir qu'elle doit respecter le jugement du Tribunal administratif du 19 novembre 2012 et que du fait qu'il n'existe aucune réglementation en vigueur pour la zone H1, on ne peut pas déduire que tous les projets de construction y sont autorisés. Selon elle, l'emplacement prévu du garage entre deux garages existants sur les deux parcelles voisines serait en tout cas susceptible de gêner la vue sur le lac de Bienne si le chemin de rive devait passer derrière les maisons. Elle maintient qu'elle n'accordera plus de permis de construire dans la zone concernée aussi longtemps que le plan de protection des rives ne contient pas de dispositions légales correspondantes qui sont approuvées par l'OACOT. Après l'évaluation sommaire de l'Office juridique, la commune a renvoyé à sa prise de position du 14 juillet 2022 en concluant au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée.

c) Selon l'art. 3 al. 1 let. a et b LRLR, le plan de protection des rives fixe notamment une zone de protection des rives dans les régions exemptes de constructions, des limitations de construire dans les régions pourvues de constructions et un chemin longeant la rive. L'art. 8 al. 2 LRLR prévoit une interdiction générale de construire en deçà de 50 m de la rive jusqu'à ce que les plans de protection des rives soient édictés. Le service compétent de la Direction de l'intérieur et de la justice peut réduire ou augmenter cette distance par endroit à la demande des communes concernées, des organisations de protection de la nature ou des organisations de protection des rives. L'art. 8 LRLR ne prévoit pas d'exception pour des constructions dans cette bande de terrain interdite à la construction. Au vu de l'art. 5 al. 3 LRLR (approbation pour les constructions dans la zone de protection des rives définitive), de l'art. 6 al. 3 LRLR (dérogation au plan de protection des rives) et du principe de la proportionnalité, le Conseil d'Etat a créé la procédure selon l'art. 24 ORL pour des projets de construction sur la bande de terrain interdite à la construction provisoire selon l'art. 8 al. 2 LRLR.¹⁵ Dans la pratique, cette procédure a été régulièrement appliquée.¹⁶ Selon l'art. 24 al. 1 ORL, une demande d'approbation d'un projet de construction sur la bande de terrain interdite à la construction est établie et publiée en même temps que la demande du permis de construire. Après avoir organisé les pourparlers de conciliation, la commune remet le dossier au préfet qui le transmet, accompagné de son rapport, à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (art. 24 al. 2 ORL). L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire donne son approbation si le projet de construction n'est susceptible de compromettre ni le plan de protection des rives, ni la réalisation de la législation sur la protection des rives (art. 24 al. 3 ORL). Sa décision lie l'autorité chargée de délivrer le permis de construire. De même que la décision portant sur l'octroi du permis de construire, elle peut être contestée conformément aux dispositions de la législation sur les constructions (art. 24 al. 4 ORL).

d) Le site de construction se trouve hors de la zone d'interdiction de construire en deçà de la rive selon l'art. 8 LRLR. Néanmoins, aucun projet de construction ne doit être susceptible de compromettre le plan de protection des rives que la commune doit édicter selon le jugement du 19 novembre 2012 du Tribunal administratif du canton de Berne. Pour atteindre ce but, il convient d'appliquer les règles de l'art. 8 al. 2 LRLR et de l'art. 24 ORL par analogie. Cette solution se justifie d'autant plus que la LRLR crée une réglementation spéciale qui ne permet pas sans autre

¹⁵ Cf. Peter Ludwig, Entscheide, GAC/KPG Bulletin 5/86 p. 16

¹⁶ Cf. notamment JTA 2016/74 du 26 octobre 2016, consid. 3.3

d'appliquer les règles de la LC et notamment les art. 36 s. LC.¹⁷ Vu que l'ancienne réglementation est abrogée¹⁸, l'art. 36 al. 1 LC ne s'appliquerait en aucun cas.

e) Ce n'est qu'au cours de la procédure devant la DTT que la recourante a posé une demande d'approbation en analogie de l'art. 8 al. 2 LRLR et de l'art. 24 ORL. Selon l'art. 24 al. 2 ORL, il revient à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire de donner son approbation si le projet de construction n'est susceptible de compromettre ni le plan de protection des rives, ni la réalisation de la législation sur la protection des rives (art. 24 al. 3 ORL). De plus, une publication de la demande d'approbation en analogie de l'art. 8 al. 2 LRLR et de l'art. 24 ORL est nécessaire (art. 24 al. 1 ORL). Il n'incombe pas à la DTT d'assumer ces tâches à titre de première instance. Le contraire reviendrait à supprimer une instance dans le déroulement de la procédure. Par conséquent, l'affaire est renvoyée à la commune pour reprise et poursuite de la procédure dans le sens de ce qui précède. La décision attaquée du 19 avril 2022 est annulée et le recours est admis. Par conséquent, des mesures d'instruction supplémentaires par la DTT (comme une inspection des lieux) sont inutiles. La décision du 16 juin 2022 – ne pas faisant l'objet de la procédure de recours (cf. chiffre II.1) – n'est pas annulée formellement, mais n'a plus de signification.

3. Frais

a) Selon la pratique de la DTT, les frais de la procédure sont fixés à 1000 fr. Les frais de la procédure de recours sont mis à la charge de la partie qui succombe, à moins que le comportement d'une partie au cours de la procédure permette une répartition différente ou qu'il soit justifié par des circonstances particulières de ne pas percevoir de frais (art. 108 al. 1 LPJA¹⁹). Selon la pratique du Tribunal administratif du canton de Berne, la recourante, qui a déposé une conclusion reformatoire, doit être considérée comme obtenant entièrement gain de cause pour la répartition des frais et dépens, bien que sa requête ne soit que partiellement admise parce que le nouvel examen auquel il devra être procédé à la suite du renvoi de la cause peut encore aboutir à une admission totale de sa requête.²⁰ La recourante obtient donc gain de cause. En vertu de l'art. 108 al. 3 LPJA, il n'est pas mis de frais de procédure à la charge de la commune comme instance précédente.

b) En tant que partie succombante, il incombe à la commune de prendre à sa charge les dépens de la recourante (art. 108 al. 3 en corrélation avec l'art. 104 al. 1 LPJA). Le représentant de recourante requiert dans sa note d'honoraires le paiement d'un montant de 2617 fr. 95 à titre d'honoraires (2360 fr.) et de débours (70 fr. 80), TVA (187 fr. 15) comprise. Cette note n'appelle pas de remarques. La commune, qui succombe, supporte les dépens de la recourante.

III. Décision

1. Le recours est admis dans le sens que la décision du 19 avril 2022 de la Municipalité de la Neuveville est annulée et l'affaire renvoyée à la commune pour la poursuite de la procédure dans le sens des considérants.

¹⁷ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5^e éd., tome I, Berne 2020, art. 11 n. 12

¹⁸ Cf. l'art. 36 al. 1 du plan de protection des rives « La Neuveville – St-Joux, parti est (2) »,

¹⁹ Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives, LPJA; RSB 155.21

²⁰ JAB 2016 p. 222 consid. 4.1

2. Il n'est pas perçu de frais.
3. La commune versera à la recourante une somme de 2617 fr. 95, TVA comprise, à titre de dépens.

IV. Notification

- Maître D. _____, par courrier recommandé
- Municipalité de La Neuveville, par courrier recommandé

Direction des travaux publics et des transports

Le directeur

Christoph Neuhaus
Conseiller d'Etat

Voie de recours

Dans les 30 jours dès sa notification écrite et dans la mesure où les conditions de l'art. 61 en relation avec l'art. 74 al. 3 LPJA sont remplies, la présente décision de renvoi peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif du canton de Berne, Speichergasse 12, 3011 Berne. Un éventuel recours doit être introduit en trois exemplaires, contenir les conclusions, l'indication des faits, moyens de preuve et motifs, et porter une signature. Les moyens de preuve disponibles (en particulier la décision attaquée) doivent être joints.