



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 110/2022/42

Décision de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) du 9 novembre 2022

en la cause liée entre

C. _____
recourante

et

Municipalité de Moutier, Rue de l'Hôtel de Ville 1, 2740 Moutier

en ce qui concerne la décision de la commune de Moutier du 10 février 2022 (Dossier numéro 7075; support publicitaire)

I. Faits

1. Le 25 novembre 2020, la recourante a déposé auprès de la Municipalité de Moutier une demande de permis de construire pour l'installation d'un support publicitaire non éclairé (réclame de 12 m² sur une structure de 21 m²) avec affichage sur deux faces sur la parcelle Moutier n° E. _____. Cette parcelle non bâtie se trouve dans la zone d'activités industrielles, artisanales et commerciales (A) à la porte d'entrée de la Ville qui est inscrite à l'ISOS comme site construit d'importance nationale.¹

2. Vu que le projet se situait dans l'espace réservé aux eaux, la municipalité a transmis la demande le 2 février 2021 à la Préfecture du Jura bernois. Par ordonnance du 17 mars 2021, la Préfecture a transmis le dossier à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT). Celui-ci a conclu dans son rapport daté du 23 mars 2021, que le projet ne concernait pas une zone densément bâtie au sens de l'art. 36a LEaux² et que par conséquent une dérogation en vertu de l'art. 41c OEaux³ ne pouvait être accordé.

3. En date du 19 avril 2021, la commune a rendu un préavis négatif par rapport à l'octroi du permis de construire. Elle a invoqué principalement que de par ses dimensions importantes, la réclame pourrait compromettre la sécurité routière en détournant l'attention des conducteurs, qu'elle dénaturait la porte d'entrée de la ville et que l'acceptation d'un tel projet ouvrirait la porte

¹ ISOS Inventaire des sites construits à protéger en Suisse, vol. 1 Jura bernois et Bienne, p. 187 ss.

² Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20)

³ Ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux ; RS 814.201)

à d'autres demandes semblables qui ne pourraient être refusées. Par la suite, la Préfecture a constaté par ordonnance du 26 avril 2021 qu'elle ne pouvait autoriser le projet. Par courriel daté du 25 juin 2021, la recourante a informé la Préfecture qu'elle désirait maintenir sa demande, mais que la position du projet sera modifiée de 3.5 m afin de ne plus nécessiter l'octroi d'une dérogation. Le projet a ensuite été retourné à la commune afin qu'elle poursuive la procédure d'octroi du permis de construire.

4. Par courrier daté du 3 novembre 2021, la recourante a informé la commune qu'elle souhaitait poursuivre la procédure. Elle a notamment fait valoir que selon une inspection du site effectuée par l'Office des ponts et chaussées du canton de Bern (OPC), la sécurité routière était garantie, que le panneau s'intégrait bien au paysage urbain et que selon elle, il n'y avait pas de danger de sursaturation de demandes similaires. Par la suite, la commune a demandé un rapport spécialisé de l'OPC. Celui-ci, daté du 16 décembre 2021, a constaté que même si le panneau était d'une dimension importante, l'OPC ne pouvait pas démontrer que la sécurité routière pourrait être mise en péril et que le projet pourrait donc être approuvé sous conditions.

5. Par courrier du 18 janvier 2022, la municipalité a informé la recourante de la décision datée du 15 décembre 2021 de la Commission de l'Urbanisme et du Bureau de la Commission de l'Urbanisme de ne pas entrer en matière pour délivrer le permis de construire pour les raisons mentionnés dans le préavis négatif. Par courrier du 21 janvier 2022, la recourante a maintenu le projet parce que selon elle, il remplissait toutes les exigences légales. Outre, elle a mis en avant que la procédure durait déjà trop longtemps et qu'elle envisageait de déposer un recours pour retard injustifié si une décision n'était pas rendue jusqu'au 11 février 2022. Par décision du 10 février 2022, la commune a refusé la demande de permis de construire de la recourante.

6. Le 9 mars 2022, la recourante a interjeté recours auprès de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT). En substance, elle conclut à l'annulation de la décision attaquée et demande l'octroi du permis de construire. Elle fait valoir que le projet est conforme à la zone, que la sécurité routière est assurée et qu'aucun aspect esthétique n'est violé, puisque l'endroit envisagé était depuis des années en friche et servait comme surface d'entreposage.

7. L'Office juridique, qui conduit les procédures de recours pour la DTT⁴, a requis le dossier et dirigé l'échange des mémoires. Dans sa prise de position du 6 avril 2022, la municipalité de Moutier conclut au rejet du recours et demande la confirmation de la décision attaquée. L'OPC se réfère dans sa prise de position datée du 7 avril 2022 à son rapport spécialisé du 16 décembre 2021.

8. Les faits et arguments de la cause sont abordés, en tant que de besoin, dans les considérants ci-après.

⁴ Art. 7 de l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (Ordonnance d'organisation DTT, OO DTT ; RSB 152.221.191)

II. Considérants

1. Recevabilité

Conformément à l'art. 40 al. 1 LC⁵, 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 requérante du permis de construction, a la qualité pour recourir (art. 40 al. 2 LC). Les autres conditions de forme sont également remplies, le délai de recours a été respecté. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours.

2. Langue

a) Selon sa prise de position datée du 6 avril 2022, la commune était étonnée de devoir se prononcer sur un recours en langue allemande, alors que toute la procédure officielle avait été faite en langue française.

b) Les parties peuvent s'adresser aux autorités compétentes pour l'ensemble du canton dans la langue officielle de leur choix (art. 6 al. 5 ConstC⁶), soit la langue française ou allemande. Les écrits destinés aux organes des communes et aux préfectures, en revanche, doivent être fournis dans la langue officielle de l'arrondissement administratif concerné (art. 32 al. 1 LPJA⁷). Il faut distinguer la langue des écrits des parties de la langue de l'instruction: même si les parties peuvent s'adresser dans la langue officielle de leur choix, les autorités compétentes pour l'ensemble du canton instruisent la cause dans la langue de l'arrondissement administratif dont relève l'affaire (art. 34 al. 2 LPJA).

c) La langue de l'arrondissement administratif du Jura bernois est le français. La langue de l'instruction auprès de la DTT est donc le français. Contrairement aux autorités de justice indépendantes de l'administration, la DTT n'a pas le choix de la langue, même d'entente avec les parties (art. 34 al. 3 LPJA). Autrement dit, en procédure de recours devant la DTT, les recourants et recourantes sont libres de présenter leurs écrits en langue allemande, bien que l'Office juridique instruisse en français.

3. Sécurité routière

a) Les dimensions de l'installation seront de 21 m², tandis que la surface de la réclame même mesurera 12 m². Selon la décision attaquée, la commune est d'avis que de par ses dimensions importantes, la réclame pourrait créer un danger en détournant l'attention des conducteurs. Selon elle, cette appréciation est confirmée par l'ISCB 7/725.1/8.1 sur les réclames (aujourd'hui l'aide de travail « Réclames dans l'espace routier » de l'OPC) qui précise ce risque pour les panneaux publicitaires sur pieds de plus de 10 m². La recourante, par contre, fait valoir que l'OPC, dans son rapport spécialisé du 16 décembre 2021, n'a pas eu d'objection contre le projet.

b) Selon l'art. 6 al. 1 LCR⁸, les réclames et autres annonces qui pourraient créer une confusion avec les signaux et les marques ou compromettre d'une autre manière la sécurité de la circulation, par exemple en détournant l'attention des usagers de la route, sont interdites sur les routes

⁵ Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0)

⁶ Constitution du 6 juin 1993 du canton de Berne (ConstC; RSB 101.1)

⁷ Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA; RSB 155.21)

⁸ Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR ; RS 741.01)

ouvertes aux véhicules automobiles ou aux cycles, ainsi qu'à leurs abords. Les réclames routières peuvent notamment compromettre la sécurité routière si elles rendent plus difficile la perception des autres usagers de la route, par exemple aux abords des passages pour piétons, des intersections ou des sorties (art. 96 al. 1 let. a OSR⁹). Cette énumération n'est pas exhaustive. La question de savoir si une réclame est susceptible de détourner l'attention de l'usager et de compromettre la sécurité routière peut dépendre de multiples autres facteurs: le type et la conformation de la route (vitesse élevée; trafic dense; forte pente; nombreux virages; etc.), la distance et l'orientation de la réclame par rapport à la route, les dimensions et l'emplacement de la réclame – étant précisé que les panneaux publicitaires sur pied détournent moins l'attention que les réclames murales –, le risque supplémentaire lié à certaines situations (entrée de localité; manque de visibilité; etc.), les effets spéciaux assortissant certaines réclames (animées; défilantes; etc.) et enfin la succession de réclames ou d'autres objets susceptibles de détourner l'attention. L'aide de travail « Réclames dans l'espace routier » de l'OPC¹⁰ énumère les critères en détail et précise notamment que plus la réclame est imposante, plus elle détourne l'attention, ce qui est particulièrement le cas pour les panneaux publicitaires sur pied de plus de 10 m².

c) Selon le rapport spécialisé du 16 décembre 2021, l'OPC ne peut, après analyse de la situation et bien que le support publicitaire soit d'une dimension importante, démontrer que la sécurité routière peut être mise en péril. Dans sa prise de position du 7 avril 2022, l'OPC précise que seul le critère de la surface importante pourrait être retenu contre l'installation du support publicitaire, ce qui était insuffisant pour démontrer que la sécurité routière soit mise en péril.

d) La commune ne remet pas en question que seule la surface importante pourrait mettre en péril la sécurité routière. A cet égard, la position défendue par l'OPC convainc. Au vu du considérant 4 ci-après, la question de savoir si la dimension importante du support publicitaire détourne ou non l'attention, ne doit pas être tranchée.

4. Intégration au site

a) Dans la décision attaquée, la commune estime que le panneau publicitaire, de par ses dimensions beaucoup trop importantes, dénature le site qui de plus se trouve être la porte d'entrée de la Ville. De plus, elle craint que l'acceptation de la pose d'une telle réclame, non imposé par sa destination, ouvrirait la porte à d'autres demandes sur son territoire, qui ne pourraient plus être refusées, ce qui serait dommageable pour le cachet de la ville qui est inscrite à l'inventaire fédéral ISOS. La commune veut éviter de se retrouver dans le futur avec une multitude de supports publicitaires comme on peut malheureusement le voir dans certaines localités, principalement en France voisine.

La recourante fait valoir que le site où l'installation est prévue était depuis des années un terrain en gravier désaffecté qui servait de temps en temps comme surface de stockage ou comme place de parc. Selon elle, la prochaine parcelle construite sur le même côté de la route vers le centre de ville est une station-service avec un atelier et un bâtiment d'habitation de huit étages. Elle ajoute que de l'autre côté de la route se trouve un bâtiment avec des locaux commerciaux au niveau du sol et trois étages avec appartements, plusieurs places de parc extérieures et garages. Elle fait valoir qu'en sortant du centre, le paysage était dominé par le pont d'autoroute. La recourante conteste que cette entrée en ville est un site sensible qu'il faut protéger. De plus, elle est d'avis que l'affaire ne créerait pas de précédent parce qu'il n'y pas assez de sites adéquats et

⁹ Ordonnance fédérale du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR ; RS 741.01)

¹⁰ Anciennement Information systématique des communes bernoises (ISCB) n° 7/725.1/8.1

que le marché va s'autoréguler. Selon elle, ce n'est pas le devoir de la commune d'influencer ce marché.

b) L'art. 9 al. 1 LC prescrit que les constructions et installations ne doivent pas altérer un paysage, un site ou l'aspect d'une rue. Cette disposition représente une "clause générale d'esthétique" au sens d'une interdiction générale d'altérer. Conformément à l'art. 9 al. 3 LC, les communes peuvent édicter des prescriptions plus détaillées. Les communes peuvent édicter des prescriptions (applicables à l'ensemble du territoire communal ou à certaines parties) par exemple concernant la tailles des réclames ou les limites d'autorisation ou l'interdiction des certains types de réclame.¹¹ Contrairement à la zone de la Vieille ville VV (cf. art. 48 RC), la Municipalité de Moutier n'a pas précisé le règlement en matière de réclame pour la zone d'activités industrielles et artisanales A. Par conséquent, l'art. 12 al. 1 RC est applicable. Celui-ci prévoit notamment que les constructions et installations doivent s'accorder harmonieusement aux constructions existantes et au site. Cette disposition est plus détaillée que la règle cantonale et a donc une signification propre. En raison de l'autonomie communale, les communes qui ont édicté des normes d'esthétique profitent d'une certaine liberté d'appréciation quant à l'application et l'interprétation de ces normes. Dans la mesure où l'interprétation de la norme par la commune est justifiable, l'autorité de recours n'a pas le droit de l'interpréter différemment.¹²

c) La parcelle non bâtie se trouve à la porte d'entrée de la Ville qui est inscrite à l'ISOS comme site construit d'importance nationale. Le site où l'installation est prévue est à 3 m de la rue A. _____ d'un côté et à 13 m de l'espace réservé aux eaux de la Raus de l'autre côté, sur un terrain en gravier qui est entouré d'un espace vert partiellement arboré et qui semble être utilisé comme place de parc. Selon le plan de zone de Moutier, la parcelle elle-même est une zone d'activités industrielles, artisanales et commerciales. D'un côté de celle-ci se trouve une zone verte et de l'autre côté une zone d'habitation et d'activités artisanales et commerciales. De l'autre côté de la rue, il y a une zone mixte qui est dominée par des bâtiments d'habitations. Il s'agit du quartier B. _____ qui fait partie de l'échappée dans l'environnement EE II. L'objectif de sauvegarde b attribué à celui-ci consiste à la sauvegarde des caractéristiques essentielles pour les composantes du site attenantes. Sa catégorie d'inventaire « b » indique qu'il s'agit d'une partie sensible du site construit, généralement bâtie.

Bien que le site où l'installation est prévue est sise hors de l'échappée dans l'environnement EE II, il sera perçu avec celle-ci. Le support publicitaire est prévu sur une parcelle non bâtie devant un espace vert arboré à la porte d'entrée de la ville de Moutier qui est protégée par l'ISOS. La documentation photographique au dossier montre la qualité de la végétation rivulaire sur le côté sud de la route, depuis le pont de l'autoroute jusqu'à la station-service, soit de grands arbres sur une distance d'environ 200 m. Cette caractéristique marque le paysage de la porte d'entrée de la ville, et ce d'autant plus que sur la rive gauche de la Raus, la zone agricole en pente douce est intacte. Il faut donc donner raison à la commune lorsqu'elle déplore que le projet porterait atteinte aux composantes de l'image de l'entrée de la ville. A cela s'ajoute, en confirmation de ce qui précède, que la rue A. _____ a une certaine importance à cet endroit, car selon le géoportail du canton de Berne, elle fait partie d'un tracé historique d'importance régionale (objet BE I. _____, 3 Moutier-D. _____). Au vu des dimensions de la réclame de 12 m² sur une structure de 21 m² et au vu de qui précède, l'interprétation de la commune est juridiquement acceptable. Le recours est donc infondé.

¹¹ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5^e éd., tome I, Berne 2020, art. 9-10 n. 30

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

5. Frais et dépens

a) Les frais de procédure sont perçus sous la forme d'un émolument forfaitaire. Un émolument supplémentaire peut être perçu pour les enquêtes particulières, les expertises ou d'autres mesures d'instruction (art. 103 al. 1 LPJA). Un émolument forfaitaire de 200 à 4'000 fr. est perçu pour les décisions sur recours dans des affaires de justice administrative (art. 19 al. 1 en relation avec art. 4 al. 2 et 3 OEmo¹³).

b) Selon la pratique de la DTT, les frais de la procédure sont fixés à 1000 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 partie recourante succombe, elle assume donc l'entier des frais.

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

III. Décision

1. Le recours du 9 mars 2022 est rejeté. La décision en matière de construction de la Municipalité de Moutier du 10 février 2022 est confirmée.
2. Les frais de procédure de 1000 francs sont mis à la charge de la recourante. La facture lui sera remise dès l'entrée en force de la présente décision.
3. Il n'est pas alloué de dépens.

IV. Notification

- C. _____, par courrier recommandé
- Municipalité de Moutier, par courrier recommandé

Direction des travaux publics et des transports

Le directeur

Christoph Neuhaus
Conseiller d'Etat

¹³ Ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale (OEmo ; RSB 154.21)

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 trois 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.