



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 110/2023/192

Décision de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) du 31 juillet 2024

en la cause liée entre

A. _____
recourante 1

B. _____
recourante 2

représentées par Maître D. _____

Madame **E.** _____
recourante 3

Monsieur **F.** _____
recourant 4

représentées par Maître G. _____

et

Monsieur **H.** _____
intimé 1

Madame **I.** _____
intimée 2

représentés par Maître J. _____

et

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 du Jura bernois du 9 novembre 2023 (e-Bau n° M. _____; création de 5 logements dans le bâtiment dit C. _____)

I. Faits

1. Le 2 mars 2022 puis, après compléments et corrections, le 10 août 2022, l'intimée et l'intimé ont déposé une demande de permis de construire auprès de la commune de La Neuveville pour le projet suivant : création de 5 logements dans le bâtiment existant comprenant une rénovation complète, changement d'affectation de la cave en atelier pour une entreprise de peinture, aménagement de 5 places de stationnement extérieures, installation d'une pompe à chaleur eau/eau avec demande de concession, création de chemins piétonniers et pose d'une passerelle sur le ruisseau, abaissement du trottoir à la route N._____.

Le projet concerne le bâtiment sis sur la parcelle n° O._____ de la commune La Neuveville, à la route N._____ 19. La parcelle fait partie du plan de quartier « Vieille Ville » et l'immeuble figure au recensement architectural comme étant digne de protection. La partie intimée a demandé l'octroi de onze dérogations au total. Les recourantes et recourant notamment ont formé opposition contre le projet de construction.

Par décision globale du 9 novembre 2023, la préfecture a octroyé le permis de construire, excepté en ce qui concerne la place de stationnement située du côté de la route N._____, qu'elle a refusée.

2. Par écriture du 7 décembre 2023, les recourantes 1 et 2 ont interjeté recours auprès de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) contre la décision du 8 novembre (sic ; recte 9 novembre) 2023. Elles concluent à l'annulation de cette décision et font valoir notamment que certaines dérogations ont été octroyées à tort, le cumul de dérogations étant au demeurant illicite. Elles relèvent en particulier que les accès privatifs depuis l'extérieur pour 5 appartements détruisent massivement la substance protégée. Les recourantes 1 et 2 déplorent qu'un rapport historique établi en 2012 n'ait pas été pris en compte et que le dossier ne comporte pas d'analyse du bâtiment.

3. Par écriture du 13 décembre 2023, la recourante 3 et le recourant 4 ont interjeté recours auprès de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) contre la décision du 9 novembre 2023. Elles ont pris les conclusions suivantes :

A titre principal,

1. Annuler la décision attaquée
2. Statuer à nouveau le rejet de la demande de permis s'agissant de la place de stationnement située dans le jardin du côté de la route N._____ et statuer le rejet de la demande de permis s'agissant de l'abaissement du trottoir de la route N._____
3. Statuer d'office sur les autres points de la demande de permis de construire

A titre subsidiaire,

4. Annuler la décision attaquée
5. Renvoyer la cause à la préfecture pour nouvelle décision dans le sens des conclusions principales.

La recourante 3 et le recourant 4 font valoir des arguments liés à la sécurité du trafic.

4. L'Office juridique, qui conduit les procédures de recours pour la DTT¹, a joint les deux procédures.

5. Dans sa réponse du 11 janvier 2024, la partie intimée a conclu au rejet des deux recours dans la mesure où ils sont recevables et à la confirmation de la décision attaquée. S'agissant du premier recours, elle fait valoir que les dérogations sont nécessaires à un usage convenable à des fins d'habitation et relève l'ancienneté de la réglementation. Elle est d'avis que les accès extérieurs permettent d'éviter des travaux importants modifiant la structure intérieure. Elle estime

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 (Ordonnance d'organisation DTT, OO DTT ; RSB 152.221.191)

que l'analyse du bâtiment ressort du descriptif des travaux et du document « demandes de dérogation/explications ». Pour ce qui est du deuxième recours, la partie intimée fait valoir que l'abaissement du trottoir est nécessaire pour les véhicules de secours notamment et que le débouché est existant.

6. Dans sa prise de position du 21 décembre 2023, la commune a conclu au rejet des deux recours et à la confirmation de la décision attaquée. Dans sa prise de position du 19 janvier 2024, la préfecture apporte des précisions et commentaires et renvoie pour le surplus aux considérants de sa décision.

7. La recourante 3 et le recourant 4 ont présenté une prise de position spontanée le 23 avril 2024, à laquelle l'intimée et l'intimé ont répondu par écriture du 26 avril 2024.

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

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. 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). Les opposantes et opposant, dont les oppositions ont été rejetées, sont lésés par la décision globale attaquée et ont par conséquent 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.

2. Espace réservé aux eaux et police des eaux

a) Objet du présent projet de transformation, la maison dite C. _____ est constituée de deux corps de bâtiment imbriqués : l'aile sud-ouest d'une part, dont les fondations remontent probablement au dernier quart du 16^e s et qui abritait un ancien moulin ; l'aile nord-est d'autre part, du 18^e s., transformée au cours de la seconde moitié du 20^e s.⁴ Le ruisseau K. _____ (qui est en majeure partie canalisé sous des parcelles privées) s'écoule d'abord sous la partie nord-ouest de la parcelle n° O. _____ depuis le nord, sur une distance d'environ 25 m depuis la limite nord de la parcelle. Puis il entre dans une chambre de partage des eaux au sous-sol, accolée aux murs du sous-sol du bâtiment dans l'angle rentrant nord-ouest. Le ruisseau y est alors séparé en deux bras. L'un se dirige directement vers le lac de Biemme par un canal de dérivation. L'autre, le plus important, passe sous la maison C. _____ et en ressort en aval au sud-est. Canalisé,

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

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

⁴ dossier préfectoral, documents de la demande de permis p. 67 (rapport historique, juin 2012)

mais à l'air libre sur une longueur d'environ 30 m, il fait l'objet pour ce tronçon d'une parcelle distincte qui sectionne la parcelle n° O. _____. Cette parcelle distincte, n° Q. _____, est propriété de la commune. Le ruisseau K. _____ poursuit ensuite son cours essentiellement souterrain mais, avant de se jeter dans le lac, il traverse une partie de la vieille ville à l'air libre, au milieu de la rue L. _____.

Le projet consiste notamment en une transformation du bâtiment par la création de cinq appartements (trois aujourd'hui). Il est prévu que chaque appartement dispose d'un accès privatif. Un « sas d'entrée et de passage » est projeté pour l'habitation A, située dans l'aile sud-ouest et destinée à l'intimée et l'intimé. Ce sas serait construit dans l'angle rentrant nord-ouest et accolé aux deux corps de bâtiment. Il s'élève sur deux niveaux (rez-de-chaussée et étage), correspondant à une hauteur de 6 m. Sa longueur (façade ouest) se monte à 9,45 m et sa largeur (façade nord) à 3,17 m. La construction du nouveau sas implique la démolition partielle et l'extension d'un corps de bâtiment existant, également sur deux niveaux, qui ne serait pas d'origine semblerait-il (désigné comme « rajout » par la partie intimée). Au vu des plans, ce corps de bâtiment existant surplombe aujourd'hui la chambre de séparation des eaux mais ne s'y superpose pas, celle-ci étant surmontée d'un jardinet. A l'amont de la séparation en deux bras, la distance entre le pied de la façade ouest de ce corps de bâtiment et la projection du canal souterrain du ruisseau K. _____ atteint entre 0,50 m et 2 m environ. En aval de la séparation, une petite portion du ruisseau (env. 1,50 m) passe sous ce corps de bâtiment, ruisseau qui poursuit ensuite son cours sous l'aile sud-ouest. La construction du nouveau sas se superposerait à une grande partie de la chambre de séparation, et surtout, il se superposerait au ruisseau canalisé souterrain sur une longueur totale d'environ 10 m.

b) L'espace nécessaire aux eaux superficielles est réglementé au niveau fédéral (art. 36a LEaux⁵, cf. aussi art. 11 al. 1 LC). Les cantons doivent déterminer l'espace réservé aux eaux sur la base des art. 41a ss OEaux⁶, pour garantir les fonctions naturelles et l'utilisation des eaux, ainsi que la protection contre les crues. Dans le canton de Berne, les communes sont compétentes pour ce faire (art. 5b LAE⁷). En règle générale, la largeur de l'espace réservé aux eaux est de 11 m pour les cours d'eau dont la largeur naturelle du fond du lit est inférieure à 2 m (art. 41a al. 2 let. a OEaux). A certaines conditions, la largeur de l'espace réservé aux eaux doit être augmentée, mais peut aussi être adaptée. Pour autant que des intérêts prépondérants ne s'y opposent pas, il est même possible de renoncer à fixer l'espace réservé en particulier si le cours d'eau est enterré, artificiel ou très petit (art. 41a al. 5 let. b à d OEaux). Toutefois, cette renonciation exige une pesée des intérêts complète et doit résulter explicitement de la planification communale.⁸

En l'espèce, il résulte du rapport du 21 novembre 2022 émanant de l'OPC⁹, département aménagement des eaux, que « l'espace réservé aux eaux défini par la commune de La Neuveville n'est plus suffisant par rapport aux prescriptions fédérales et cantonales ».¹⁰ Aussi longtemps que la commune n'a pas déterminé l'espace réservé aux eaux conformément aux prescriptions, une disposition transitoire règle la largeur au moyen d'une bande riveraine mesurée de chaque côté du cours d'eau.¹¹ Pour les cours d'eau dont le fond du lit mesure jusqu'à 12 m de large, les bandes latérales se montent à 8 m + la largeur du fond du lit existant (al. 2 let. a disposition transitoire de

⁵ loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, LEaux, RS 814.20

⁶ ordonnance fédérale du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux, OEaux, RS 814.201

⁷ loi du 14 février 1989 sur l'entretien et sur l'aménagement des eaux, LAE, RSB 751.11

⁸ Cf. art. 5b al. 1 LAE et JTA 2020/238 du 31 août 2021 consid. 4.5 ; DTAP, CDCA, OFEV, ARE, OFAG (éd.), Espace réservé aux eaux. Guide modulaire pour la détermination et l'utilisation de l'espace réservé aux eaux en Suisse, version mise à jour 2024, p. 44

⁹ Office des ponts et chaussées

¹⁰ Dossier préfectoral p. 255

¹¹ OEaux, Dispositions transitoires de la modification du 4 mai 2011, al. 2, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2011

la modification du 4 mai 2011). En application de cette disposition transitoire, l'OPC relève dans son rapport qu'en l'espèce la distance aux eaux est de 9 m, mesurée à partir de la ligne des eaux moyennes du ruisseau K._____. Dans le règlement de construction de la commune de La Neuveville, la distance à respecter par rapport aux eaux est uniformément fixée à 10 m au moins, à mesurer à partir de l'arête supérieure des berges.¹² Cette réglementation (au demeurant plus sévère que la bande latérale transitoire de 9 m seulement) n'est toutefois plus applicable depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} juin 2011 de la modification de l'OEaux, le droit fédéral étant de rang supérieur.

Selon la règle générale fixée par le droit fédéral (art. 41c al. 1 OEaux), dans l'espace réservé aux eaux ou dans les bandes riveraines transitoires, ne peuvent être construites que les installations dont l'implantation est imposée par leur destination et qui servent des intérêts publics (p. ex. chemins pour piétons et de randonnée pédestre, centrales en rivières, ponts). L'art. 41c al. 1 OEaux énumère des motifs de dérogation de façon exhaustive. En particulier, les autorités peuvent autoriser les installations conformes à l'affectation de la zone dans les zones densément bâties, à la condition qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 41c al. 1 let. a OEaux). Selon l'art. 5b al. 3 LAE, les communes peuvent définir dans leur réglementation fondamentale en matière de construction ou dans leurs plans de quartier quelles parties de l'espace réservé aux eaux sont densément bâties au sens du droit fédéral ; en l'absence de définition, il revient au service compétent de la Direction de l'intérieur et de la justice, à savoir l'OACOT¹³, de décider si une zone est densément bâtie. A l'intérieur d'une zone reconnue densément bâtie, les conditions de l'implantation imposée et de l'intérêt public ne s'appliquent pas.¹⁴

En sus de la réglementation fédérale en matière d'espace réservé aux eaux, le droit cantonal prévoit un régime de police des eaux. Les bâtiments et installations dans les eaux, au bord, au-dessus ou sous celles-ci et dans l'espace réservé aux eaux, ainsi que les autres mesures dans le secteur à proximité des eaux nécessitent une autorisation de police des eaux s'ils ont une influence sur le débit, l'écoulement, la sécurité et la configuration du lit et des rives, sur la préservation des fonctions écologiques ou sur l'accès aux eaux (art. 48 al. 1 LAE, 1^e phr.). Le service compétent de la DTT accorde l'autorisation, à moins que le projet ne porte atteinte aux eaux, à leur entretien ou à leur aménagement (art. 48 al. 3 LAE). Il est notamment porté atteinte aux eaux, à leur entretien ou à leur aménagement lorsque l'accès aux eaux est entravé (art. 39a OAE, let. b), lorsque des eaux sont mises sous terre ou sous voûtage (art. 39a OAE, let. f) ou lorsque des frais supplémentaires résultant du projet sont à prévoir pour l'aménagement ou l'entretien des eaux (art. 39a OAE, let. h). Il ne peut être dérogé à l'art. 48 al. 3 LAE que s'il existe un motif important et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 48 al. 4 LAE). Autrement dit, pour l'octroi de la dérogation en matière de police des eaux, le droit cantonal exige – en plus des conditions imposées par le droit fédéral en matière d'espace réservé aux eaux (zone densément bâtie, absence d'intérêt prépondérant opposé) – l'existence d'un motif important (art. 48 al. 4 LAE).

Sous réserve de la renonciation, au moyen de la planification, à la fixation de l'espace réservé aux eaux conformément au droit fédéral, les prescriptions susmentionnées sont applicables à toutes les eaux de surfaces courantes, y compris les tronçons qui ont été enterrés (art. 41c al. 6 OEaux a contrario, art. 3 al. 1 LAE). La protection contre les crues, la protection du cours d'eau contre de nouvelles constructions et installations et la garantie d'accès pour travaux d'entretien aux tuyaux peuvent en effet être pertinentes même pour les cours d'eau enterrés.¹⁵ Il n'importe

¹² Règlement de construction de la commune municipale de La Neuveville, du 3 décembre 1995, art. 34

¹³ Office des affaires communales et de l'organisation du territoire

¹⁴ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, art. 11 n. 9

¹⁵ DTAP, CDCA, OFEV, ARE, OFAG (éd.), *Espace réservé aux eaux. Guide modulaire pour la détermination et l'utilisation de l'espace réservé aux eaux en Suisse*, version mise à jour 2024, p. 43 et 45 ; OACOT, *Guide Détermination des zones densément bâties*, 2017, p. 6

pas non plus que le cours d'eau en question traverse des parcelles privées ou qu'il fasse l'objet d'une parcelle distincte, propriété de la collectivité publique. En effet, en tant que détenteurs de la souveraineté sur les eaux (art. 76 al. 4 Cst.¹⁶), les cantons peuvent édicter des restrictions d'utilisation pour toutes les eaux sises sur leur territoire, y compris les eaux privées.¹⁷ Dans le canton de Berne, toutes les eaux courantes, c'est-à-dire ayant « creusé un lit », sont assujetties à la législation en matière d'entretien et d'aménagement des eaux (art. 3 al. 1 et 2 LAE).

c) L'intimée et l'intimé ont joint à leur demande de permis un document du 9 août 2022 intitulé « demandes de dérogation/explications ». ¹⁸ A la p. 20 figure une « demande d'autorisation LAE art. 48 » pour la « construction d'un sas d'entrée et de passage sur le terrain en dessus du ruisseau K. _____ ». Elle est motivée comme suit : « Nous voulons construire un sas d'entrée accolé à notre maison. Ce prolongement du bâtiment sera construit sur le terrain en dessous duquel (env. 3.20 m) coule le ruisseau K. _____. Notons que seul un mur traversera cette zone et que cet agrandissement n'entrera pas en contact avec le ruisseau. Il n'exercera en conséquence aucune influence sur la qualité, la température ou le débit de l'eau du ruisseau. » Deux autres éléments de la demande de permis concernent également la police des eaux, à savoir l'installation d'une pompe à chaleur eau/eau dans la chambre de séparation des eaux ainsi que la construction d'une passerelle au-dessus de la portion du ruisseau qui s'écoule à l'air libre sur la parcelle n° S. _____, au sud-est du bâtiment C. _____. Ces deux éléments ont également fait l'objet des demandes de dérogation correspondantes (p. 14 et p. 20).

Dans son « rapport officiel » (en réalité une décision formelle, cf. art. 5b al. 3 LAE, 2^e phr. [« décider »], et qui aurait dû comme telle être intégrée au dispositif de la décision attaquée, cf. art. 9 al. 2 let. b LCoord) du 14 septembre 2022 concernant un projet de construction situé dans l'espace réservé aux eaux au sens de l'art. 36a LEaux, l'OACOT a statué positivement au sujet de l'existence d'une zone densément bâtie au sens de l'art. 41c OEaux. Il a précisé que l'autorité directrice est compétente pour peser les intérêts et apprécier, en fonction de la structure de l'urbanisation existante, si le projet respecte la distance obligatoire à observer par rapport aux eaux.¹⁹ Dans son premier rapport du 30 septembre 2022, l'OPC-département aménagement des eaux a d'abord proposé le rejet des dérogations pour la pompe à chaleur et la passerelle, motivations à l'appui. S'agissant de la « construction d'une cage d'escalier fermée à l'ouest du bâtiment », l'OPC a seulement cité cet élément dans la description du projet, mais ne s'est pas prononcé sur le fond.²⁰ A la demande de l'intimée, un représentant de l'OPC-département aménagement des eaux s'est rendu sur place le 15 novembre 2022. Il a fait des constatations à propos de la pompe à chaleur (« n'influence pas négativement une éventuelle remise à ciel ouvert du canal K. _____ ») et demandé un plan de la passerelle, mais ne s'est pas exprimé au sujet du sas ou cage d'escalier ouest.²¹ Il en va de même dans le deuxième rapport de l'OPC-département aménagement des eaux du 21 novembre 2022, où seul l'octroi des dérogations pour la pompe à chaleur et la passerelle sont proposées.

Dans la décision attaquée, la préfecture mentionne seulement que « plusieurs éléments du projet se situent dans l'espace réservé aux eaux ou sur la canalisation du ruisseau K. _____ ». Cependant, elle ne cite expressément que la pompe à chaleur et la passerelle, renvoyant pour l'essentiel aux rapports officiels (ou décision). Au demeurant, la préfecture était visiblement d'avis que, pour ces deux objets, non seulement la dérogation à l'art. 48 LAE, mais également la dérogation à l'art. 41c OEaux (bien que non demandée) pouvait être octroyée (cf. consid. 3.61 s.

¹⁶ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101

¹⁷ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, art. 11 n. 1

¹⁸ Dossier préfectoral, documents de la demande de permis p. 20-40

¹⁹ Dossier préfectoral p. 184

²⁰ Dossier préfectoral p. 205

²¹ Dossier préfectoral p. 244

de la décision attaquée). Toutefois, dans le dispositif elle n'a statué que l'octroi de la dérogation à l'art. 48 LAE.

d) Il résulte de ce qui précède que la construction de la cage d'escalier ouest dans l'espace réservé aux eaux, respectivement dans la bande latérale riveraine transitoire, n'a pas fait l'objet d'un examen. Il n'est pas contesté que cette construction nécessite des dérogations au sens de l'art. 41c al. 1 let. a OEaux et de l'art. 48 al. 4 LAE, la partie intimée a d'ailleurs déposé la demande correspondante mais seulement s'agissant de cette dernière disposition. Le dépôt d'une telle dérogation est en tout cas nécessaire car la cage d'escalier construite au-dessus du ruisseau et de la chambre de séparation des eaux serait par exemple susceptible d'entraver encore davantage l'accès aux eaux pour un éventuel entretien du tuyau, voire pourrait supprimer toute éventualité de remise à ciel ouvert. L'octroi d'une dérogation en matière d'espace réservé aux eaux pour la cage d'escalier projetée supposerait la réalisation de quatre conditions cumulatives. Les deux premières sont non litigieuses (conformité à l'affectation de la zone et zone densément bâtie, art. 41c al. 1 let. a OEaux). Encore faut-il un motif important (art. 48 al. 4 LAE) et l'absence d'intérêt prépondérant opposé (art. 41c al. 1 OEaux et art. 48 al. 4 LAE).

La demande de dérogation doit être motivée (art. 34 al. 2 LC). Dans sa demande de dérogation, la partie intimée ne fait pas valoir de motif important.²² L'affirmation selon laquelle « l'agrandissement n'entrera pas en contact avec le ruisseau et n'exercera en conséquence aucune influence sur la qualité, la température ou le débit de l'eau du ruisseau » ne constitue pas un motif important mais relève de la pesée des intérêts. Celle-ci n'incombe pas au ou à la maître de l'ouvrage mais est du ressort de l'autorité. La notion de motif important correspond à celle de « circonstances particulières » au sens de l'art. 26 LC (cf. consid. 4b ci-dessous) ; par conséquent, les pratiques y relatives sont largement correspondantes.²³ Un motif important (ou une circonstance particulière) n'est donné qu'à certaines conditions. Il doit s'agir de particularités objectives liées au terrain ou au projet de construction. L'intérêt du ou de la maître de l'ouvrage à une solution optimale ou à une utilisation intensive ne constitue pas un motif important au sens de la loi. Des motifs financiers ne suffisent en principe pas, dès lors qu'ils peuvent être invoqués dans pratiquement chaque cas. L'institution de la dérogation vise à éviter les solutions excessivement injustes ou inopportunes au vu du cas concret.²⁴

En l'occurrence, il n'est pas établi qu'une rénovation judicieuse de la propriété C._____ soit impossible ou excessivement difficile sans la création d'une cage d'escalier telle que projetée (cf. aussi consid. 7 ci-dessous). La partie intimée ne le fait pas non plus véritablement valoir. Sa motivation relève de souhaits personnels, elle s'est décidée pour la meilleure solution d'après elle.²⁵ Faute de motif important – dans le sens de ce qui précède – pour lequel le sas ou cage d'escalier pourrait à tel point déborder sur l'espace réservé aux eaux fixé par le droit fédéral, la dérogation ne pourrait pas être octroyée. A noter que le bâtiment dans son état actuel empiète également dans l'espace réservé aux eaux, respectivement dans la bande latérale transitoire. Toutefois, étant donné qu'il a été construit avant l'entrée en vigueur de la réglementation en matière d'espace réservé aux eaux (voire avant la précédente réglementation communale en matière de distance aux eaux), il bénéficie de la garantie des droits acquis. Cela vaut tout particulièrement pour le corps de bâtiment existant (« rajout », cf. consid. 2a ci-dessus) à proximité du ruisseau, dont le projet prévoit l'extension. En effet, les bâtiments et installations autorisés sous l'empire de l'ancienne loi, de même que ceux n'ayant nécessité aucune autorisation, ne sont pas affectés par de

²² Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, remarques préliminaires art. 26-31 n. 6

²³ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], vol. I, Berne 2020, art. 26-27 n. 5

²⁴ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, art. 26-27 n. 4 s.

²⁵ Dossier préfectoral, p. 399

nouveaux plans et prescriptions (art. 3 al. 1 LC). Ils peuvent être entretenus, rénovés, transformés ou agrandis pour autant que ces travaux n'accroissent pas leur non-conformité aux prescriptions nouvelles (art. 3 al. 2 LC). D'ailleurs, la jurisprudence stricte du Tribunal fédéral postule que la garantie de la situation acquise prévue par l'art. 41c al. 2 OEaux est de portée autonome et n'autorise ni modification ni agrandissement, au motif que toute installation sise dans l'espace réservé aux eaux est par essence contraire au droit, peu importe notamment que l'installation concernée soit ou non conforme à la zone. Certes cette jurisprudence concerne une installation sise hors de la zone à bâtir. Toutefois, la jurisprudence du Tribunal fédéral tend à ce que la durée de vie de la construction initialement autorisée et devenue contraire au droit soit limitée le plus possible.²⁶ Ainsi, il faut se demander si ce raisonnement ne devrait pas s'appliquer indépendamment de la zone d'affectation. Quoi qu'il en soit, en l'occurrence il est indéniable que l'agrandissement du corps de bâtiment existant aux fins de construire une cage d'escalier ne pourrait même pas bénéficier de l'application de l'art. 3 al. 2 LC. En effet, le « rajout » actuel est situé dans la bande riveraine transitoire, mais au moins ne se superpose-t-il au ruisseau souterrain « que » sur une portion de 1,50 m. Le sas/cage d'escalier projeté s'y superposerait sur une longueur supplémentaire de 10 m. Ce faisant, la non-conformité au droit serait drastiquement accentuée.

Il résulte des plans que l'impossibilité de construire la cage d'escalier, faute de motif important – au sens juridique – justifiant l'octroi d'une dérogation, remet en question l'essentiel du projet. Les accès à tous les niveaux de l'habitation A, de même que le lien entre celle-ci et l'atelier projeté au sous-sol, destiné à l'activité professionnelle de la partie intimée, dépendent de ce sas. Les autres appartements sont aussi en grande partie configurés en fonction de cette installation. Pour cette raison déjà, faute de possibilité de construire la cage d'escalier, le recours des recourantes 1 et 2 doit être admis et la décision de première instance annulée dans cette mesure.

e) La condition de l'absence d'intérêt prépondérant opposé aurait également posé question. La protection de la nature et du patrimoine notamment est susceptible de compter au nombre des intérêts opposés au sens de l'art. 41c al. 1 OEaux et de l'art. 48 al. 4 LAE.²⁷ Les art. 3 et 6 LPN²⁸ sont directement applicables lorsqu'un acte juridique d'une autorité constitue une tâche de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN. Il y a accomplissement d'une tâche de la Confédération si une décision concerne un domaine du droit qui relève de la compétence de la Confédération et qui est effectivement régi au niveau fédéral, et qu'en outre cette décision est susceptible d'avoir un effet sur la protection des sites et du paysage ou la protection du patrimoine. La jurisprudence a notamment admis que l'octroi de dérogations pour la construction dans l'espace réservé aux eaux ainsi que l'octroi de concessions d'utilisation des eaux constituent des tâches de la Confédération.²⁹

Selon l'art. 3 LPN, les autorités, services, instituts et établissements fédéraux ainsi que les cantons doivent, dans l'accomplissement des tâches de la Confédération, prendre soin de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques et, lorsque l'intérêt général prévaut, d'en préserver l'intégrité (al. 1), et ce quelle que soit l'importance de l'objet protégé.³⁰ Ils s'acquittent de ce devoir notamment en attachant des charges ou des conditions aux autorisations ou en refusant celles-ci (al. 2 let. b).

²⁶ ATF 146 II 304, consid. 9.2

²⁷ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum bemschen BauG* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, art. 11 n. 9

²⁸ loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, LPN, RS 451

²⁹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum bemschen BauG* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, art. 9-10 n. 33; Jean-Baptiste Zufferey, dans *Commentaire LPN*, 2^e éd., 2019, art. 2 n. 15 ss

³⁰ Jean-Baptiste Zufferey, dans *Commentaire LPN*, art. 2 n. 17

Lorsqu'un objet figure dans un inventaire fédéral comme étant d'importance nationale (art. 5 LPN), la protection renforcée de l'art. 6 LPN entre alors en considération. En vertu de l'art. 6 al. 1 LPN, l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact dans les conditions fixées par cet inventaire, ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. L'intérêt national à la préservation de l'intégrité de l'objet l'emporte en règle générale, à moins que soient réunies les conditions de l'art. 6 al. 2 LPN (existence d'un intérêt équivalent ou supérieur, d'importance nationale également).³¹ Si l'accomplissement de la tâche de la Confédération peut altérer sensiblement un objet inscrit dans un inventaire fédéral ou soulève des questions de fond, la commission compétente établit une expertise à l'intention de l'autorité de décision. Cette expertise indique si l'objet doit être conservé intact ou de quelle manière il doit être ménagé. Elle constitue une des bases dont dispose l'autorité de décision pour procéder à la pesée de tous les intérêts en présence (art. 7 al. 2 et 3 LPN). En matière de monuments historiques, c'est la CFMH³² qui est compétente (art. 25 al. 1 LPN, art. 23 al. 4 OPN³³). Il incombe au SMH³⁴ de déterminer la nécessité d'une expertise (art. 7 al. 1 LPN, 2^e phr.). La nécessité dépendra de l'existence potentielle d'une altération sensible ou d'une question de fond. L'exigence de l'altération sensible ne doit pas être interprétée sévèrement. Ce critère doit être considéré comme rempli si une atteinte aux buts de protection tels qu'ils résultent de l'inventaire en question ne peut pas être exclue avec certitude. Un exemple de question de fond est donné par la jurisprudence.³⁵ Dans le doute, le SMH doit considérer l'expertise de la CFMH comme nécessaire.³⁶

f) La Neuveville en tant que petite ville/bourg est inscrite à l'ISOS comme site construit d'importance nationale³⁷ (cf. art. 5 LPN et annexe OISOS³⁸). La parcelle n° O._____ objet du projet (ainsi que la parcelle n° S._____) fait partie du périmètre environnant PE XI, décrit de la façon suivante : « Petit ravin en bordure du faubourg, libre de constructions, avec vergers ; proche environnement important du faubourg, traversé par ruisseau couvert ». Le PE XI est assorti d'un objectif de sauvegarde "a". L'objectif de sauvegarde "a" préconise la sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre, la conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour le site, ainsi que la suppression des altérations (alors que l'objectif "b" vise seulement la sauvegarde des caractéristiques). Le PE XI compte de fait peu de constructions, mais certaines sont recensées comme éléments individuels EI. L'EI est défini comme étant la « plus petite composante du site ; valeur intrinsèque et importance prépondérante de par son image ».³⁹ Le bâtiment objet du projet est situé au sud du PE XI, il constitue l'EI 0.0.37 et est décrit comme « Propriété dans parc clos par un mur, maison de maître datant de la fin du 16^e et du 18^e s. ; aspect global baroque ». Deux autres EI sont répertoriés dans le PE XI, à savoir tout au nord du PE, un « ancien moulin, noyau 16^e/17^e s. » (0.0.35), ainsi que, non loin de la propriété C._____, un « ancien bâtiment rural, début 19^e s. » (0.0.36).

³¹ Jörg Leimbacher, dans Commentaire LPN, 2e éd., 2019, art. 6 n. 3 s.

³² Commission fédérale des monuments historiques

³³ Ordonnance fédérale du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage, LPN, RS 451.1

³⁴ Service des monuments historiques

³⁵ ATF 143 II 77, c. 3 : les buts de protection donnés par l'ISOS sont-ils encore valables compte tenu des modifications (démolition de bâtiments historiques, remplacement par des constructions modernes) intervenues les 30 dernières années ?

³⁶ Jörg Leimbacher, dans Commentaire LPN, 2e éd., 2019, art. 7 n. 6

³⁷ ISOS Inventaire des sites construits à protéger en Suisse, vol. 1 Jura bernois et Bienne, p. 215 ss; sous forme électronique: Office fédéral de la culture > Culture du bâti > ISOS et protection des sites construits > Relevés des sites construits > Géoportail ISOS

³⁸ ordonnance fédérale du 13 novembre 2019 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse, OISOS, RS 451.12

³⁹ Office fédéral de la culture, 2021, Explications relatives à l'ISOS p. 4

g) Il résulte de la description qui précède que le degré et la qualité de protection attribué par l'ISOS au secteur et au bâtiment concernés est élevée. La partie du projet qui consiste à ajouter une cage d'escalier ou « sas d'entrée et de passage » de grandes dimensions (9,45 m x 3,17 m x 6 m, cf. consid. 2a ci-dessus) n'est pas anodine. Elle aurait pour effet de recouvrir pour ainsi dire l'entier de la façade ouest de l'aile plus récente (nord-est). Cette façade, malgré la présence d'une certaine végétation, peut être visible depuis le domaine public (rue U. _____), en particulier en hiver lorsque les arbustes sont sans feuilles.⁴⁰ De plus, par la construction de la cage d'escalier projetée, plus profonde que l'actuel corps de bâtiment, la surface possible de plantation de végétation serait passablement réduite. Dans le doute, cette modification devait être considérée comme sensible. D'une part on ne peut exclure que la valeur intrinsèque de l'EI serait remise en question. D'autre part, dans la mesure où cette modification ne peut pas être qualifiée de non visible, l'image du site pourrait aussi être touchée. L'appréciation effective de la gravité de l'impact en relation avec la valeur du lieu et les objectifs de protection qui en découlent est précisément du ressort de la CFMH. Il faut relever d'ailleurs que la cage d'escalier serait positionnée au-dessus de la chambre de séparation des eaux, laquelle paraîtrait exister depuis 1895 au moins.⁴¹ Pour cette raison également, il aurait été justifié de requérir l'expertise de la CFMH. Il aurait ensuite incombé à l'autorité d'octroi du permis de procéder sur cette base à la pondération des intérêts. Toutefois, étant donné qu'aucune dérogation ne peut être accordée en matière de police des eaux faute de motif important (cf. en outre considérant suivant), il est inutile de renvoyer le dossier aux fins de faire établir une telle expertise.

h) Comme déjà vu, dans l'espace réservé aux eaux ou dans les bandes riveraines transitoires, les constructions, installations et aménagements ne sont admis que restrictivement (art. 41c al. 1 OEaux, cf. consid. 2b ci-dessus). Selon l'art. 41c al. 1 let. a OEaux, les installations conformes à l'affectation de la zone dans les zones densément bâties peuvent faire l'objet d'une autorisation dérogatoire, à la condition qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. L'aménagement de la bande riveraine doit être limité au strict minimum, et il incombe au maître d'ouvrage de démontrer que la construction prévue ne peut d'aucune façon moins solliciter l'espace réservé aux eaux.⁴²

Aux abords du tronçon du ruisseau qui s'écoule à l'air libre, plusieurs aménagements (ou affectations) sont projetés, qui sont également situés dans l'espace réservé aux eaux /la bande latérale transitoire : une nouvelle passerelle par-dessus le ruisseau, destinée à relier la cour où se trouvent les 4 places de stationnement et le jardin surélevé ; un tronçon d'un nouveau chemin traversant le jardin ; la partie postérieure des places de stationnement ; un portail métallique coulissant (positionné de façon qu'il empiète davantage dans l'espace réservé aux eaux que l'actuel portail en bois). Il n'y a pas de demande de dérogation en vertu de l'art. 41c al. 1 let. a OEaux pour ces aménagements, lesquels ne peuvent donc pas être autorisés. A cet égard également, la décision attaquée est annulée. Au demeurant, l'octroi d'une telle dérogation supposerait l'absence d'intérêt prépondérant opposé. La description ISOS de l'EI implique non seulement le bâtiment mais englobe expressément le « parc clos par un mur » dans lequel le bâtiment se trouve. Les éléments susmentionnés se trouvent à l'intérieur de la surface délimitée par le mur du côté de la rue U. _____, le portail en tous les cas est visible depuis le domaine public.⁴³ En cas de dépôt de demandes de dérogation, l'autorité d'octroi du permis de construire aurait vraisemblablement dû demander au SMH de se prononcer sur la nécessité de consulter la CFMH et/ou la CFNP⁴⁴ (cf. consid. 2e et 2g ci-dessus).

⁴⁰ Cf. dossier préfectoral, documents de la demande de permis p. 60 : photo 3 p. 6 de l'Etude hydrogéologique de faisabilité pour une PAC eau-eau, du 3 novembre 2015 ; dossier préfectoral, documents de la demande de permis p. 83 : photo p. 7 bas Descriptif des travaux

⁴¹ Dossier préfectoral p. 382

⁴² ATF 139 II 470 consid. 4.5

⁴³ Dossier préfectoral, p. 293 et 298

⁴⁴ Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage

Les recourantes 1 et 2 critiquent la plupart des aménagements susmentionnés comme étant contraires au règlement de quartier « Vieille Ville ».⁴⁵ L'art. 5.4 de ce règlement exclut toute construction dans les espaces extérieurs privés, sauf exceptions restrictives. Compte tenu de l'absence de demande de dérogation conformément à l'art. 41c al. 1 let. a OEaux, il n'est pas nécessaire à ce stade d'examiner si et dans quelle mesure ces aménagements seraient également contraires aux dispositions communales.

3. Distance entre bâtiments

a) Le bâtiment objet du projet de construction est positionné sur la partie ouest de la parcelle n° O._____. Le bâtiment voisin, rue U._____ 14, situé sur la parcelle adjacente à l'ouest n° W._____, est sis sur la limite entre les deux parcelles. Actuellement, une distance de 5 m sépare les deux bâtiments, sauf sur une petite portion du corps de bâtiment dit « rajout » (cf. consid. 2a ci-dessus) voué selon le projet à être agrandi, où la distance d'avec le bâtiment voisin se monte à 4 m. L'extension du « rajout » en profondeur et longueur, destinée au sas / cage d'escalier, ramènerait la distance entre bâtiments à 2,07 m.

b) Concernant le « sas d'entrée et de passage » pour l'habitation A, la partie intimée a demandé une dérogation à l'art. 44 al. 1 RC⁴⁶ en plus de celle en matière de police des eaux. Cette disposition a la teneur suivante : « La distance entre deux bâtiments doit représenter au moins la somme de la distance à la limite prescrite pour chacun d'eux ; entre bâtiments construits sur un même bien-fonds, elle se mesure comme si une limite de propriété passait entre eux. » La partie intimée relève que l'espace entre leur maison et la maison voisine, une fois le sas construit, sera de 2,07 m à son emplacement le plus proche. La finalité de la construction est « de relier les différents étages (...) qui constituent l'habitation A ». Comme motif de dérogation, la partie intimée invoque en outre que la construction permet la création d'une sortie de secours supplémentaire, ce qui « est une amélioration vu la grandeur du bâtiment ». Elle a produit l'accord des voisins.

Dans sa prise de position du 11 octobre 2022, la commune a préavisé favorablement l'octroi des dérogations (sauf l'une d'elles qui concerne le pignon monte-charge). S'agissant de l'octroi d'une dérogation à l'art. 44 al. 1 RC, elle a uniquement relevé que « les propriétaires fonciers concernés par une construction rapprochée ont donné leur accord ». Dans la décision attaquée, la préfecture relève d'abord qu'aucun intérêt privé ou public prépondérant ne s'oppose à l'octroi de la dérogation. Puis elle mentionne la configuration particulière des lieux, le positionnement du bâtiment voisin sur la limite, l'absence d'alternative satisfaisante (notamment cage d'escalier intérieure) et l'intérêt de la partie intimée à des accès compatibles aux besoins de la vie et de l'habitat contemporains.

c) Selon l'art. 42 RC, « avec une dérogation selon la LC ou avec l'accord écrit du voisin, une construction peut être autorisée à une distance à la limite inférieure. La distance minimale de droit privé doit être observée en cas de dérogation (al. 1). La distance réglementaire entre bâtiments doit être observée (al. 2) ».

Selon cette disposition, la règle est que la distance entre bâtiments ne peut pas être réduite. Autrement dit, un accord écrit des voisins est inopérant pour réduire cette distance. L'octroi d'une dérogation aux conditions de l'art. 26 LC est nécessaire.

⁴⁵ cf. recours p. 8 et plans annexés au recours mettant en évidence les transformations projetées

⁴⁶ règlement de construction de la commune de La Neuveville, du 3 décembre 1995

d) Le bien-fonds de l'intimée et de l'intimé fait partie du plan de quartier et règlement de quartier « Vieille Ville » (ci-après PQu, RQu).⁴⁷ Cette réglementation ne définit pas expressément la manière de bâtir (ordre contigu, non contigu, presque contigu), par exemple par secteurs. Elle ne définit pas non plus explicitement de distances à la limite, qui permettent ensuite de déterminer quelle est la distance entre bâtiments à respecter. Par contre, elle prescrit des principes qui peuvent influencer sur le rapprochement de parties de projet (p. ex. agrandissements) par rapport à des limites de parcelles et à des bâtiments voisins. On compte au nombre de tels principes notamment le maintien des éléments structurels extérieurs (p. ex. façades des maisons principales, cf. art. 5.1. let. a RQu) et le respect du domaine bâti existant (interventions strictement nécessaires à l'entretien et à l'adaptation des bâtiments au mode de vie d'aujourd'hui, cf. art. 5.1. let. b RQu), ou plus généralement le fait que les nouveaux bâtiments ne sont admis que très limitativement (art. 2.2 ss RQu). Sinon, l'art. 1.2 RQu renvoie au RC pour les objets non réglés par le RQu.

Les autorités doivent appliquer le droit d'office (art. 20a al. 1 LPJA⁴⁸). Selon l'art. 26 LC, des dérogations à certaines prescriptions en matière de construction peuvent être accordées, pour autant que des circonstances particulières le justifient et qu'il ne soit pas porté atteinte à un intérêt public (al. 1). Les dérogations ne doivent en outre pas porter atteinte aux intérêts importants des voisins, à moins que le préjudice causé puisse être entièrement compensé par un dédommagement (al. 2). Ces conditions doivent être remplies de manière cumulative. La question de savoir si un motif de dérogation est donné dans un cas précis dépend de trois facteurs, à savoir l'intérêt du maître ou de la maître de l'ouvrage à l'octroi de la dérogation, l'importance de la norme à laquelle il est dérogé, ainsi que le type et l'ampleur de la dérogation.⁴⁹ L'examen du respect de cette condition est une question de droit. Quant à l'ampleur de l'écart par rapport à la norme objet de la demande de dérogation, l'autorité dispose d'un certain pouvoir d'appréciation, mais elle doit décider sur la base de considérations objectives. L'écart autorisé ne doit pas aller au-delà de ce qu'exigent les circonstances particulières concrètes.⁵⁰ En l'espèce, l'autorité de première instance a pourtant octroyé une dérogation sans se livrer à cet examen. Elle n'a pas non plus déterminé quelles étaient les distances à la limite applicables, alors que ces questions sont étroitement liées (cf. art. 44 al. 1 RC, 1^e phr.).⁵¹ Selon l'art. 42 al. 1 RC, la distance minimale de droit privé doit être observée en cas de dérogation. Elle se monte en règle générale à 3 m (art. 79 al. 1 LiCCS⁵²). L'art. 12 al. 1 DRN⁵³, qui peut s'appliquer en tant que droit complémentaire (art. 70 al. 3 LC et art. 1 al. 2 DRN), prévoit également une distance minimale à la limite de 3 m. Or la construction projetée se trouve à 2,07 m de la limite.

Aux termes de l'art. 44 al. 3 RC, la distance entre une nouvelle construction et un bâtiment élevé conformément à d'anciennes dispositions légales et qui n'observe pas la distance à la limite prescrite, se réduit de l'espace manquant. Toutefois les exigences de la protection incendie sont réservées. De plus, la distance à la limite insuffisante du bâtiment plus ancien ne doit pas résulter d'une division ultérieure de la parcelle d'origine. Si tel est le cas, la nouvelle construction ne peut pas profiter d'une réduction correspondante de la distance entre bâtiments conformément à l'art. 44 al. 3 RC.⁵⁴ En sa façade est, le bâtiment rue U. _____ 14 est situé sur la limite. Il en va quasiment de même en sa façade ouest, laquelle est riveraine du domaine public (rue U. _____ et sentier K. _____). Ce bâtiment figure aussi au recensement architectural

⁴⁷ plan de quartier et règlement de quartier « Vieille Ville » de la commune de La Neuveville, du 4 décembre 1994

⁴⁸ Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RSB 155.21)

⁴⁹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum bemschen BauG* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, art. 26-27 n. 4

⁵⁰ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum bemschen BauG* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, remarques préliminaires art. 26-31 n. 7

⁵¹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum bemschen BauG* [5^e édit.], volume II, Berne 2024, art. 70 n. 13

⁵² loi du 28 mai 1911 sur l'introduction du Code civil suisse, LiCCS, RSB 211.1

⁵³ décret du 10 février 1970 concernant le règlement-norme sur les constructions, DRN, RSB 723.13

⁵⁴ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum bemschen BauG* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, art. 12 n. 9

(comme digne de conservation), où il est décrit comme « ancien moulin (de C. _____), puis usine hydraulique horlogère de la 2^e moitié du XIX^e s.(...), transformé en habitation dans les années 1980 ». Il n'est donc pas clair à partir de quand ce bâtiment aurait fait l'objet d'une parcelle distincte. Dans cette mesure, il n'est pas établi que la construction de la nouvelle cage d'escalier puisse bénéficier d'une réduction de la distance entre bâtiments. Dans ce sens, la distance actuelle entre bâtiments (4 à 5 m, cf. consid. 3a ci-dessus) serait déjà insuffisante par rapport aux 6 m exigés (3 m + 3 m, art. 79 al. 1 LiCCS) et ne pourrait donc accueillir aucune construction nouvelle.

Certes, l'ordre presque contigu prévoit des distances à la limite inférieures (art. 25 ss RC). Toutefois, il n'est pas d'emblée évident que celles-ci s'appliquent au bâtiment sis sur la parcelle n° O. _____ et à son extension projetée. En effet, les descriptions à l'ISOS (élément individuel 0.0.37) et au recensement architectural : « propriété dans parc clos par un mur », « maison de maître », « entourée de son grand jardin » tendraient à montrer le caractère individuel et distinct de cet objet et feraient pencher pour l'ordre non contigu. Quoi qu'il en soit, cet aspect n'a pas non plus été examiné, et a priori aucun élément manifeste ne permet de penser que la distance entre bâtiments serait tout de même respectée. Cependant, étant donné que la dérogation en matière de distance aux eaux ne pourrait de toute façon pas être octroyée (cf. consid. 2 ci-dessus), il serait inutile de renvoyer le dossier à l'autorité de première instance aux fins de reprendre l'instruction.

Finalement, les motifs invoqués à l'appui de la demande de dérogation (liaison des étages de l'habitation A, création d'une sortie de secours supplémentaire) ne valent pas circonstances particulières au sens de l'art. 26 LC. D'une part, il n'est pas établi que le terrain, le bâtiment et/ou le projet soient à tel point particuliers que la cage d'escalier projetée s'impose (cf. consid. 7 ci-dessus). Notamment, la création d'une sortie de secours supplémentaire n'est pas un argument de poids. Il ne fait pas de doute qu'il est possible de rénover le bâtiment d'autres manières que celle prévue par la partie intimée tout en concevant les voies d'évacuation conformément aux normes, directives et notes explicatives de l'AEAI⁵⁵ (art. 2 OPFSP⁵⁶), en particulier selon la DPI 16-15⁵⁷. Pour cette raison également, le recours des recourantes 1 et 2 doit être admis et la décision de première instance annulée dans cette mesure.

4. Concours protection des monuments historiques / protection des sites

a) Les recourantes 1 et 2 déplorent qu'un rapport historique établi en 2012 n'ait pas été pris en compte et que le dossier ne comporte pas d'analyse du bâtiment. Elles font en outre valoir que certaines dérogations au RQu ont été octroyées à tort, le cumul de dérogations étant au demeurant illicite. Elles estiment en particulier que les accès privatifs depuis l'extérieur pour 5 appartements détruisent massivement la substance protégée, de même que la transformation de la cave en atelier. Elles mentionnent notamment que l'ajout de deux cages d'escalier d'un volume important contrevient à plusieurs principes posés par le RQu et dénaturent les éléments structurels extérieurs. Il en irait de même des ouvertures multiples de nouvelles fenêtres et des tuiles transparentes sur le toit. Les recourantes 1 et 2 relèvent finalement que l'aménagement de 4 places de stationnement dans l'espace extérieur privé est contraire au RQu.

La partie intimée fait valoir que les dérogations sont nécessaires à un usage convenable de la maison à des fins d'habitation, tout en permettant un projet économiquement viable ; elles seraient limitées au strict minimum. La partie intimée relève l'ancienneté de la réglementation communale.

⁵⁵ Association des établissements cantonaux d'assurance incendie

⁵⁶ ordonnance du 11 mai 1994 sur la protection contre le feu et sur les sapeurs-pompiers, OPFSP, RSB 871.111

⁵⁷ directive de protection incendie AEA1 n° 16-15 « Voies d'évacuation et de sauvetage » du 1^{er} janvier 2017

Elle est d'avis que les accès extérieurs permettent d'éviter des travaux importants modifiant la structure intérieure en renonçant à la construction de nouveaux escaliers à l'intérieur. Elle estime que l'analyse du bâtiment ressort du descriptif des travaux et du document « demandes de dérogation/explications » ainsi que du rapport historique de 2012. Elle précise toutefois que ce dernier ne correspond plus à la situation actuelle, dès lors qu'entretemps, d'importants dégâts d'eau ont détruit les boiseries et les parquets dans toutes les chambres sauf une. Aux yeux de la partie intimée, la transformation de la cave en atelier ne nécessite que très peu de transformations.

b) Des dérogations à certaines prescriptions en matière de construction peuvent être accordées, pour autant que des circonstances particulières le justifient et qu'il ne soit pas porté atteinte à un intérêt public (art. 26 al. 1 LC). L'institution de la dérogation concrétise le principe de proportionnalité. Lorsque l'application schématique d'une norme conduit à un résultat manifestement injuste ou inopportun, il y a lieu de corriger cet effet qui ne correspond pas aux intentions du législateur. Cependant, pour des raisons de sécurité du droit, l'octroi de dérogations doit rester l'exception. Le système de la dérogation ne saurait en effet pallier les insuffisances éventuelles d'une planification ou d'une réglementation en vigueur. En particulier, si une prescription est jugée dépassée, elle doit être modifiée par le biais des procédures relatives à l'élaboration des plans et prescriptions. Si les conditions d'octroi ne sont pas remplies, la dérogation ne peut pas être octroyée sur la base du principe de la proportionnalité.⁵⁸

Constituent des circonstances particulières au sens de l'art. 26 LC les particularités objectives liées au terrain ou au projet de construction (p. ex. impératifs techniques d'exploitation). Certaines circonstances subjectives (p. ex. besoins spécifiques d'une personne handicapée) peuvent également être prises en compte. L'intérêt du maître ou de la maîtresse de l'ouvrage à une solution optimale ou à une utilisation intensive ne constitue pas une circonstance particulière au sens de la loi. Des motifs financiers ne représentent généralement pas une circonstance particulière, dès lors qu'ils peuvent être invoqués dans pratiquement chaque cas. La question de savoir si un motif de dérogation est donné dans un cas concret dépend de trois facteurs, à savoir l'intérêt du maître ou de la maîtresse de l'ouvrage à l'octroi de la dérogation, l'importance de la norme à laquelle il est dérogé, ainsi que le type et l'ampleur de la dérogation. Les autorités doivent faire preuve d'une retenue particulière dans l'octroi de dérogations à des dispositions de protection de la nature, du patrimoine, des sites ou du paysage, ou encore à des dispositions qui marquent le caractère de la localité. Cette retenue particulière s'exerce également en ce qui concerne les dérogations à des plans de quartier, étant donné que les dispositions qu'ils comportent sont adaptées à un secteur délimité et, par conséquent, moins susceptibles de schématisation. L'octroi d'une dérogation ne se justifie pas s'il existe des alternatives raisonnables.⁵⁹

Des intérêts aussi bien publics que privés sont susceptibles de s'opposer à l'octroi d'une dérogation. Autrement dit, même si l'existence d'une circonstance particulière est avérée, il se peut que de tels intérêts, mis en balance avec l'intérêt du maître ou de la maîtresse de l'ouvrage, empêchent l'octroi de la dérogation ou ne la permettent qu'assortie de charges ou de conditions. L'autorité doit notamment examiner dans quelle mesure l'intérêt protégé par la norme objet de la demande de dérogation est concrètement touché. Elle doit par ailleurs prendre en considération l'effet de précédent, dans la perspective de l'égalité de traitement par rapport à de futurs cas.⁶⁰

⁵⁸ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, remarques préliminaires art. 26-31 n. 1a ss

⁵⁹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum bémischen BauG* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, art. 26-27 n. 4 s.

⁶⁰ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum bémischen BauG* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, art. 26-27 n. 6 s.

Le régime de la dérogation est réglé exhaustivement aux art. 26 ss, il est donc applicable aussi aux dérogations demandées à la réglementation communale.⁶¹ Autrement dit, même lorsqu'il s'agit de déroger à des prescriptions de droit communal, l'autorité d'octroi du permis doit d'abord vérifier l'existence d'une circonstance particulière ; ensuite seulement, dans l'affirmative, elle doit s'assurer que l'octroi de la dérogation ne porte pas atteinte à un intérêt public ou aux intérêts importants du voisinage.

Le ou la maître de l'ouvrage doit déposer les demandes de dérogation motivées. Les dérogations ne peuvent pas être accordées d'office. Au contraire, si l'autorité de première instance constate qu'une telle demande manque, elle doit donner au ou à la maître de l'ouvrage l'occasion de combler la lacune (art. 18 al. 2 DPC⁶²).⁶³

c) Le projet consiste notamment en une transformation du bâtiment par la création de cinq appartements (trois aujourd'hui), dont quatre seront loués. Il est prévu que chaque appartement dispose d'un accès privatif. Dans l'aile sud-ouest, la plus ancienne, deux appartements sont projetés. D'une part l'appartement A, destiné à la partie intimée, et dont l'accès se fait par le nouveau sas d'entrée et de passage/cage d'escalier ouest (cf. consid. 2a ci-dessus). Cet appartement s'étend sur tous les étages (et communique avec un atelier prévu au sous-sol), soit rez-de-chaussée (entrée par le côté nord du sas), puis parties habitables aux étages, combles et sur-combles (nouvelle galerie ouverte). D'autre part l'appartement E de plain-pied au rez-de-chaussée, qui a son entrée par le côté est directement depuis le jardin. Les trois autres appartements sont situés dans l'aile nord-est, B au rez, C à l'étage et D dans les combles. Ce dernier, contenant le plus d'éléments historiques, notamment l'ancienne chambre de X. _____⁶⁴ qui est encore d'origine⁶⁵, est destiné à la location par l'intermédiaire de la fondation Vacances au cœur du patrimoine. Des escaliers extérieurs accolés à la façade nord-est, et dotés de terrasses devant les entrées, permettent l'accès aux appartements des étages supérieurs. Cette nouvelle structure remplacerait l'escalier-terrasse extérieur, existant actuellement sur un seul niveau, et le prolongerait en hauteur d'un niveau supplémentaire pour atteindre l'appartement D ; à ce niveau le percement d'une porte d'entrée dans la façade serait nécessaire.

Le projet prévoit en outre un creusage extérieur sur toute la longueur de la façade nord-ouest et mettant à nu l'entier de cette face du sous-sol. Il s'agit d'élargir et d'approfondir un saut-de-loup existant. Cette excavation s'accompagne de la construction d'un nouvel escalier extérieur et du percement d'une porte pour accéder à la grande cave, actuellement accessible uniquement depuis l'intérieur.

Le projet implique encore d'autres modifications du bâtiment, notamment la pose de tuiles translucides et de plusieurs fenêtres de toiture.

d) Dans son document « demandes de dérogation/explications du 9 août 2022 », la partie intimée a demandé essentiellement les dérogations ci-après, ou fourni les explications suivantes.⁶⁶

⁶¹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum bemschen BauG* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, art. 26-31 n.1 et art. 26-27 n. 1

⁶² Décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire, DPC, RSB 725.1

⁶³ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum bemschen BauG* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, art. 26-31 n. 6

⁶⁴ X. _____, à l'origine du Home X. _____ construit à La Neuveville au cours de la seconde moitié du 19^e s., séjourne entre 1790 et 1795 à la propriété C. _____ lorsqu'elle était un pensionnat ; il deviendra plus tard « capitaine de vaisseau ». Cf. dossier préfectoral, documents de la demande de permis p. 67 et 73 (rapport historique de 2012) ; dossier préfectoral p. 342

⁶⁵ Dossier préfectoral, p. 388

⁶⁶ Dossier préfectoral, p. 119 à 138

Pour le nouveau sas d'entrée et de passage/cage d'escalier fermée à l'ouest (ci-après cage d'escalier ouest), outre les dérogations en matière de distance par rapport aux eaux et par rapport au bâtiment voisin (cf. consid. 2 et 3 ci-dessus), la partie intimée a requis une dérogation à l'art. 5.4 al. 1 RQu. Selon cette disposition, toute construction est exclue dans les espaces extérieurs privés, à l'exception de murs, clôtures, pergolas, bassins, pavillons et abris pour outils ; la superficie du pavillon ou de l'abri pour outils ne doit pas dépasser 12 m² en tout par bien-fonds. La superficie de la cage d'escalier ouest se monte à presque 30 m² (cf. consid. 2a ci-dessus). De son propre chef, la préfecture a examiné (et admis) en outre l'octroi d'une dérogation à l'art. 5.2.3 RQu, qui prescrit que les façades doivent être conservées sans modifications (sauf exceptions concernant les fenêtres et le lambrissage des avant-toits, auxquelles sont attachées des conditions) et qui fixe un certain nombre de conditions applicables lors de restaurations. Les dérogations ne peuvent pas être octroyées d'office. Quoiqu'il en soit cette partie de bâtiment ne peut de toute façon pas être autorisée (cf. consid. 2 et 3 ci-dessus).

Pour la modification et extension des escaliers extérieurs accolés à la façade nord-est avec terrasses (ci-après escalier/terrasses est), la partie intimée a requis également une dérogation à l'art. 5.4 al. 1 RQu (construction dans espaces extérieurs). L'emprise au sol totale de la nouvelle construction est d'environ 26 m². Pour le percement de la porte d'entrée à l'appartement D, la partie intimée a requis une dérogation à l'art. 5.2.3 RQu (façades à conserver sans modifications, sauf exceptions restrictives). D'office, la préfecture a examiné (et admis) en outre l'octroi d'une dérogation à l'art. 5.2.3 RQu pour l'ensemble de l'escalier/terrasses est, et non seulement la porte comme demandé.

Pour le creusage et l'escalier d'accès à la grande cave depuis l'extérieur, la partie intimée a requis également une dérogation à l'art. 5.4 al. 1 RQu (construction dans espaces extérieurs) ainsi qu'une dérogation à l'art. 5.2.3 RQu pour le percement de la porte d'accès à la cave.

En toiture, la partie intimée projette des « zones de tuiles translucides partielles », d'une part pour éclairer les surcombles dans l'aile nord-est et, d'autre part, pour augmenter l'éclairage naturel du balcon aménagé à l'intérieur du pignon monte-charge. Elle a exposé que les « petites tuiles en verre (seront) placées partiellement sous forme de fleurs de 7 tuiles chacune, dans les zones indiquées dans les plans ». Elle a demandé à cet égard une dérogation à l'art. 5.2.11 al. 1 RQu qui prescrit, pour la couverture, les petites tuiles de terre cuite de couleur rouge (naturelle) et si possible la sauvegarde des anciennes tuiles pour les mélanger aux nouvelles. Elle a en outre demandé une dérogation à l'art. 5.2.13 al. 4 RQu selon lequel, à l'exception des cheminées et tuyaux de ventilation, d'autres superstructures ou ouvertures sont proscrites. Il faut cependant relever que sur les plans, les zones de tuiles translucides partielles ne montrent pas une disposition en fleurs, mais plutôt une alternance entre tuiles translucides et ordinaires, une rangée sur deux. Il n'est pas certain que les plans satisfassent aux exigences de forme sur ce point, car les représentations schématiques ne suffisent pas.⁶⁷ Quoiqu'il en soit, le projet devra de toute façon être remanié pour d'autres raisons (cf. consid. 7 ci-dessous). Pour ce qui est des vitrages obliques, la partie intimée en projette 14, mesurant 66 x 118 cm, distribués sur 7 pans de toit. Selon ses explications, ils respectent l'art. 5.2.13 RQu. La préfecture a néanmoins octroyé une dérogation pour les velux, tout en relevant que « les prescriptions de l'art. 5.2.13 al. 1 à 5 RQu s'appliquent difficilement en l'espèce puisqu'il ne s'agit pas d'une maison en rangée et qu'il n'y a pas de "côté opposé à la rue" ou "côté venelle" ». ⁶⁸ Pourtant, elle n'a pas thématiqué le "côté rue", dont on ne peut dire d'emblée qu'il n'est pas pertinent (cf. consid. 6d ci-dessous).

⁶⁷ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, art. 34/34a n. 19a

⁶⁸ Décision attaquée, consid. 3.23

La partie intimée a projeté 5 places de stationnement, 4 places côte à côte en épi dans la cour voisine de la rue U._____, et une du côté de la route N._____. Elle avait déposé deux demandes de dérogation à l'art. 5.4 al. 3 RQu, soit, côté route N._____, pour « une place de stationnement isolée, à l'entrée du parc arborisé » et, côté rue U._____, pour « quatre places de stationnement contre le mur ouest de la cour intérieure ». Sur la base de la prise de position négative de la commune, la préfecture a refusé la dérogation pour la place isolée sise côté route N._____. L'art. 5.4 al. 3 RQu (espaces extérieurs privés) a la teneur suivante : « La construction de places de stationnement n'est en principe pas admise. Le Conseil municipal peut admettre la construction de places isolées à condition qu'elles ne portent pas préjudice au site ». Par sa formulation, cette disposition constitue une clause exceptionnelle.⁶⁹ Contrairement au régime de la dérogation, une telle clause vise une circonstance bien définie, en l'occurrence l'autorisation de « places isolées » en dépit de l'interdiction de principe, pour autant qu'elles « ne portent pas préjudice au site ». Dans le cadre de la clause exceptionnelle, à l'inverse du régime de la dérogation, le ou la maître de l'ouvrage n'a pas besoin d'établir l'existence de circonstances particulières, mais il incombe à l'autorité compétente (en l'occurrence le Conseil municipal) de vérifier le respect des conditions fixées (en l'occurrence, cumulativement, « places isolées » d'une part et absence de préjudice au site d'autre part).⁷⁰

e) Le droit de la protection des monuments historiques est réglé au niveau cantonal, de façon exhaustive, par les art. 10a à 10f LC. Les anciennes réglementations communales édictées sur la base des anciens art. 9 al. 2 et 10 al. 1 let. b LC dans leur teneur en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001 de la LPat⁷¹, tels que le RQu et PQu « Vieille Ville » communal de 1995, ne peuvent au plus s'appliquer qu'à titre subsidiaire, dans la mesure où elles ne sont pas contraires au droit cantonal. Ainsi, la mesure des modifications envisageables sur un monument historique est prévue à l'art. 10b al. 1 à 3 LC, tandis que l'al. 4 énumère les instruments à disposition des autorités pour garantir la protection nécessaire. Selon l'art. 10b al. 1 LC, les monuments historiques peuvent être transformés pour les besoins de la vie et de l'habitat contemporains avec ou sans réaffectation à de nouveaux usages, à condition que ces derniers soient adéquats et que la valeur des monuments soit prise en compte. Ils ne doivent pas être altérés par des transformations de leur environnement. L'al. 2 prévoit que les monuments historiques dignes de protection ne doivent en principe subir aucune destruction et que les détails d'architecture intérieure, l'agencement des pièces et les équipements fixes doivent être conservés en fonction de leur importance, dans la mesure où l'objectif de protection le requiert et que cela est supportable pour le propriétaire. L'al. 3 prévoit que les monuments historiques dignes de conservation ne doivent subir aucune transformation de leur extérieur ou de l'agencement de leurs pièces lorsque ce dernier est important, mais que si leur conservation s'avère disproportionnée, il est possible de les démolir. En cas de reconstruction, le monument historique doit être remplacé par un objet d'égale valeur architectonique. Les conditions et charges nécessaires pour protéger de tels objets doivent être définies dans la procédure d'octroi du permis de construire; la modification des plans peut être exigée, des restrictions peuvent au besoin être imposées ou le permis peut être refusé (al. 4).⁷² Dans la mesure où les dispositions du RQu Vieille Ville visent la protection des monuments historiques, elles ne sont donc plus applicables.

⁶⁹ Autres exemples: art. 44 al. 2 RC (réduction de la distance entre bâtiments non habités), art. 51 al. 4 RC (implantation des bâtiments et orientation des faîtes)

⁷⁰ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, remarques préliminaires art. 26-31 n. 1; décision DTT 110/2017/158 du 17 juin 2019, consid. 7f

⁷¹ loi cantonale du 8 septembre 1999 sur la protection du patrimoine, LPat, RSB 426.41

⁷² jugement du Tribunal administratif 100 2008 1262 du 2 mai 2011, consid. 2.2 et références citées ; décision DTT 110/2006/28 du 14 janvier 2008, consid. 4d; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum bernischen BauG* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, art. 9-10 n. 4 ; N. Guex, Monuments historiques et procédure d'octroi du permis de construire, quelques aspects, in: Bulletin du Groupe d'aménagement cantonal de Berne, KPG/GAC-bulletin 4/06 ch. 6.1 - disponible à partir de la page internet de la DTT

En matière de protection des sites et du paysage par contre, les communes peuvent édicter des dispositions de détail (art. 9 al. 3 LC), plus sévères et/ou plus concrètes que le principe général de non-altération prévu à l'art. 9 al. 1 LC.⁷³ En vertu de leurs compétences en matière d'aménagement local (art. 64 et 69 LC), elles ont la possibilité, voire l'obligation, d'élaborer pour des zones à protéger un régime spécifique dans la réglementation fondamentale (art. 86 LC), si nécessaire dans un plan de quartier (art. 88 LC). Font notamment partie de cette obligation de réglementation et planification les sites bâtis ou parties de sites bâtis qui se distinguent par leur beauté, leur originalité, leur valeur historique ou culturelle (art. 86 al. 1 LC). A cet égard, le PQu et RQu peut notamment porter sur la nature, le nombre, l'emplacement et la forme architecturale des bâtiments et groupes de bâtiments (art. 88 al. 1 let. d LC) ainsi que sur les espaces extérieurs et les abords des bâtiments et installations, pouvant inclure les plantations, jardins et places de stationnement (art. 88 al. 1 let. e LC). Les prescriptions applicables peuvent prévoir des restrictions de construction (art. 86 al. 2 LC), touchant notamment le degré de l'affectation (art. 69 al. 2 let. a LC), par exemple par la limitation du volume des constructions, etc.⁷⁴ Le RQu Vieille Ville comporte aussi des prescriptions relatives à la protection du site (consid. 6 et 8 ci-dessus), mettant en œuvre la zone à protéger au sens de l'art. 86 LC (système qui n'a pas changé depuis 1995), et pas seulement des prescriptions de protection des monuments historiques, devenues caduques à la suite de l'entrée en vigueur de la LPat, comme vu au paragraphe précédent.

Autrement dit, le bâtiment dans sa dimension de bien du patrimoine immobilier (objets exceptionnels présentant une valeur culturelle, historique ou esthétique, cf. art. 10a al. 1 LC) et les travaux de construction ou rénovations qui touchent à cette substance relèvent de la protection cantonale des monuments historiques. L'authenticité du monument est protégée indépendamment de savoir si le résultat de l'intervention projetée sera ou non visible à l'œil nu.⁷⁵ Par contre, les travaux de construction ou rénovations apportées au monument historique mais qui sont aussi visibles depuis le domaine public tomberont alors sous le coup du RQu au titre de la protection du site⁷⁶ – cas échéant en sus de la protection cantonale du patrimoine. Il en va de même des interventions aux abords du bâtiment. Les travaux apportés au bâtiment et qui indirectement ont un impact sur le degré de l'affectation (cf. consid. 3d ci-dessus) n'ont pas besoin d'être visibles depuis le domaine public pour être assujettis au RQu.

Il y a lieu de préciser ici le rôle de l'ISOS dans ce contexte. La Neuveville figure dans cet inventaire comme objet d'importance nationale, et la propriété C. _____ comme élément individuel. L'ISOS a une valeur indicative (art. 13e al. 4 OC⁷⁷), sauf si l'autorité accomplit une tâche de la Confédération (art. 2 LPN). Les domaines de la protection des sites et du patrimoine ne relèvent pas de la compétence de la Confédération et ne sont pas régis au niveau fédéral, ils ne constituent donc pas une tâche de la Confédération – contrairement à l'octroi de dérogations pour la construction dans l'espace réservé aux eaux (cf. consid. 2e ci-dessus). Par contre la présence d'un objet dans l'ISOS a pour but d'appeler les autorités cantonales concernées (autorité d'octroi du permis ou autres) 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.⁷⁸ Ce devoir s'exerce notamment en matière de protection des sites, mais peut aussi concerner la protection des monuments historiques si une composante du projet touche à l'image d'un élément construit.

⁷³ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], vol. I, Berne 2020, art. 9-10 n. 4

⁷⁴ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], vol. II, Berne 2023, art. 86 n. 5

⁷⁵ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], vol. I, Berne 2020, art. 10a-10f n. 19

⁷⁶ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], vol. I, Berne 2020, art. 9-10 n. 14

⁷⁷ Ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions, OC, RSB 721.1

⁷⁸ Zaugg / Ludwig, *Kommentar zum bernischen Baugesetz*, 5^e éd., vol. I, Berne 2020, art. 9/10 n. 33b

5. Protection du monument historique

a) Les recourantes 1 et 2 invoquent notamment une destruction de la substance protégée.

Les monuments historiques sont dignes de protection lorsqu'ils présentent des qualités architectoniques si importantes et des caractéristiques si remarquables qu'ils doivent être conservés dans leur intégrité (art. 10a al. 2 LC). Les monuments historiques dignes de protection ne doivent en principe subir aucune destruction (art. 10b al. 2 LC, 1^e phr.).

Le bâtiment figure au recensement architectural comme étant digne de protection ; il fait en outre partie de l'ensemble bâti B Rue N._____/Rue Y._____. La description du bâtiment est la suivante :

Maison dite C._____, datant pour l'essentiel du dernier quart du 16^e s. et aile S du 18^e s.⁷⁹ Entourée de son grand jardin, il s'agit en fait d'un ancien moulin installé sur le ruisseau. Successivement propriété des familles P._____, R._____, T._____ ou V._____. Du côté de la rue U._____, le bâtiment est relié à une maison de maître du 18^e s.⁸⁰ Remarquables caves de plain-pied, accessibles au S par une entrée à arc en anse de panier sur impostes. Une étude consacrée au n° Q._____ de la rue U._____ a fait ressortir ses liens éventuels comme grange de la C._____. Parc ceint d'un mur constitué de monolithes en roc surmontés d'une grille.

b) Contrairement aux monuments dignes de conservation, il existe pour les monuments dignes de protection en principe une interdiction absolue de destruction. L'expression « en principe » à l'art. 10b al. 2 LC, 1^e phr., signifie qu'un projet impliquant une destruction (totale ou partielle) d'une substance digne de protection ne peut être admis qu'au terme d'un examen de la proportionnalité. La règle de proportionnalité au sens étroit requiert que l'atteinte à l'intérêt du particulier (c'est-à-dire l'interdiction de destruction) soit raisonnable par rapport à la sauvegarde de l'intérêt public concerné.⁸¹ Plus une substance est digne de protection, moins les considérations financières des propriétaires peuvent entrer en ligne de compte.⁸² Le projet prévoit ou prévoyait, à tout le moins explicitement, trois impacts à la substance du bâtiment proprement dite, donc susceptibles de porter atteinte directe à l'intégrité de celui-ci. Il s'agit de l'ouverture de deux portes, l'une pour accéder depuis l'extérieur à l'appartement D (qui comporte la chambre de X._____) et l'autre pour accéder depuis l'extérieur à la grande cave. Il s'agit en outre du démontage (devenu entre-temps caduc) du treuil du pignon monte-charge. Les monuments historiques dignes de protection doivent être conservés dans leur intégrité et en principe ne subir aucune destruction. L'ouverture de nouvelles portes nécessitant la destruction (partielle) de murs originaux tombe donc sous le coup des art. 10a al. 2 et 10b al. 2, 1^e phr., LC.⁸³ Par analogie, il en va de même de la suppression du treuil du monte-charge. La partie intimée avait initialement souhaité cette intervention (tout en ne la faisant pas figurer comme démolition sur les plans des combles et de la façade sud-est).⁸⁴ Elle avait déposé une demande de dérogation à l'art. 5.2.12 RQu, qui prescrit la conservation des pignons monte-charge. Toutefois, le treuil étant une partie non visible du monte-charge, car située à l'intérieur, il incombait à juste titre au SMH de se prononcer (cf. consid. 4e). Ce service ayant refusé dans son rapport du 16 septembre 2022 « l'octroi de la dérogation » – en réalité : la suppression du treuil sur la base du droit cantonal de protection des monuments historiques –, la partie intimée y avait renoncé.

⁷⁹ Le RA, entré en vigueur en 2004, a interverti les dates des deux ailes du bâtiment. Rectification par le rapport historique de 2012, cf. consid. 2a ci-dessus.

⁸⁰ Le RA, entré en vigueur en 2004, a interverti les dates des deux ailes du bâtiment. Rectification par le rapport historique de 2012, cf. consid. 2a ci-dessus.

⁸¹ décision DTT n° 110/2022/65 du 3 juillet 2023, consid. 2a

⁸² Zaugg / Ludwig, Kommentar zum bernischen Baugesetz, 5^e éd., vol. I, Berne 2020, art. 10a-10f n. 5b

⁸³ décision DTT n° 110/2022/178 du 18 septembre 2023, consid. 4d

⁸⁴ Dossier préfectoral p. 134

c) S'agissant du percement des deux portes, la partie intimée a déposé une demande de dérogation à l'art. 5.2.3 al. 1 RQu qui prescrit que les façades doivent être conservées sans modifications (sauf exceptions concernant les fenêtres et le lambrissage des avant-toits, auxquelles sont attachées des conditions). Dans le dossier de demande de permis, la partie intimée a justifié la demande de dérogation au RQu par « la nouvelle typologie » et du fait que « ces nouvelles ouvertures s'appuient sur des percements existants de fenêtres afin d'intervenir le moins possible sur la structure et l'image de la façade ». Comme vu précédemment (consid. 4e), le dépôt d'une demande de dérogation en matière de protection des sites (RQu) ne dispense pas de l'examen du projet sous l'angle de la protection des monuments historiques, les deux intérêts protégés ne se recoupant pas obligatoirement.

d) Concernant le percement de la porte d'accès à l'appartement D, il n'y a pas eu d'examen complet de la proportionnalité. La raison principale de la création de cette porte réside dans le choix de la partie intimée que chacun des cinq appartements dispose d'un accès privatif (« nouvelle typologie »). La préfecture n'a pas mis l'intérêt de la partie intimée en balance avec l'impact de la destruction partielle projetée. Elle est partie du postulat que l'aménagement d'appartements supplémentaires dans le bâtiment nécessite la création d'accès individuels. Elle estime difficile, voire impossible, de créer une cage d'escalier intérieure. La nécessité d'accès individuels extérieurs, respectivement les obstacles à des accès intérieurs, ne sont pas établis, ces points sont abordés plus loin (cf. consid 7). Par conséquent, l'examen de la proportionnalité, en particulier la question du rapport raisonnable entre l'intérêt public au maintien de l'intégrité de la façade du monument d'une part et les intérêts privés compromis d'autres part, ne peut pas avoir lieu. Ce percement ne peut donc pas être autorisé à ce stade. Pour l'ensemble de l'escalier accolé à la façade nord-est, cf. consid. 6 ci-dessus.

e) S'agissant du percement d'une porte d'accès à la grande cave, aucun examen de la proportionnalité n'a eu lieu. Il faut considérer ce qui suit :

Le recensement architectural relève les « remarquables caves de plain-pied, accessibles au sud par une entrée à arc en anse de panier sur imposte ». A cela s'ajoute qu'un rapport historique datant de 2012 fait partie des documents de la demande de permis.⁸⁵ Selon la commune, la propriétaire de l'époque avait chargé un historien de l'art et de l'architecture d'établir ce rapport. Toujours d'après la commune, les requérants l'ont versé au dossier de la demande conformément à l'art. 3.3 RQu, aux termes duquel une analyse du bâtiment et de ses alentours doit être jointe à la demande de permis afin de permettre la prise de conscience des valeurs architecturales, culturelles et historiques de l'objet et de ses abords.⁸⁶ En matière de protection des monuments historiques, l'art. 3.3 RQu n'est pas applicable car ce domaine ne relève pas du droit communal (consid. 4e ci-dessus). Toutefois, cela n'importe pas, car le droit cantonal offre suffisamment d'outils procéduraux. En particulier, les autorités doivent constater les faits d'office et procèdent librement à l'administration des preuves. Les documents qui font partie du dossier, à l'instar du rapport historique de 2012, comptent au nombre des moyens de preuves (art. 18 et 19 LPJA).

Tout comme le recensement architectural, le rapport historique de 2012 relève également que l'aile sud-ouest « est construite sur d'imposantes caves accessibles de plain-pied ». Un paragraphe est destiné entièrement aux caves, il a la teneur suivante :

Les deux caves du rez-de-chaussée de l'aile sud-ouest (de même que la cage d'escalier qui mène à l'étage de la maison) sont distribuées par une grande pièce qui s'ouvre sur l'extérieur. Les caves ne sont donc pas directement reliées avec l'extérieur. Cette pièce de distribution conserve son imposant plafond. Les deux caves voûtées témoignent de l'activité économique de la maison au cours des siècles précédents. Les deux portes d'accès conservent des serrures probablement de la seconde moitié du 17^e s. Les sols sont également d'intérêt. Il est bien

⁸⁵ dossier préfectoral, documents de la demande de permis p. 66 à 76

⁸⁶ Prise de position de la commune du 21 décembre 2023, p. 3 ch. 4

entendu, au vu de la qualité de construction et de la grandeur des caves, qu'une approche douce, lors de travaux, doit prévaloir. Ces caves font partie des intéressantes réalisations de La Neuveville. Les quelques photos qui suivent permettent de saisir la qualité architecturale encore en place (...).⁸⁷

La documentation photographique montre la grande cave et la désigne comme « probablement ancien chai ». Au fond (c'est-à-dire au nord-ouest), le mur est ouvert d'un soupirail d'aération dans l'arc de la voûte. L'autre cave, composée de deux parties en enfilade, est désignée « cave à provision avec ancien dallage » et sa partie arrière est également aérée au moyen d'une lucarne, sur le même modèle.⁸⁸

L'auteur du rapport émet finalement diverses recommandations, dont, à propos des caves : « Le rez-de-chaussée, composé de caves intéressantes, devrait également être conservé dans son état actuel ».⁸⁹

La partie intimée projette de transformer le niveau des caves en atelier, lié à son activité professionnelle (entreprise de peinture). L'actuel escalier en bois menant à l'habitation sera déplacé plus haut pour relier l'étage aux combles. Il fera place dans la pièce de distribution à une salle de bain et un vestiaire. Pour créer un nouvel accès vers le niveau supérieur, une partie du mur entre la pièce de distribution et la petite cave sera ouvert. De plus, il est prévu de percer une porte dans le mur du fond de la grande cave, en dessous du soupirail, de sorte à relier la grande cave avec l'extérieur, au nord-ouest du bâtiment. Cet accès projeté suppose un creusage le long de la façade nord-ouest et la construction d'un escalier rejoignant le jardin (cf. consid. 4c ci-dessus).

Comme vu plus haut, la partie intimée invoque comme justification de la nouvelle porte elle-même « la nouvelle typologie » ainsi que la présence d'un « percement existant ». Elle ajoute : « Au nord-ouest de la maison, nous aimerions creuser un souterrain afin de procéder à un drainage de l'eau qui entre dans la façade. Nous voulons profiter de ce creusage pour créer un escalier d'accès à la grande cave voûtée (...). Il y a actuellement déjà un creux à cet endroit ».

Ces intérêts particuliers ne font assurément pas le poids face au maintien de l'intégrité du monument. Le rapport historique insiste de façon générale sur l'importance et la qualité des caves et sur la nécessité d'une approche douce lors de travaux. Il relève aussi la particularité de l'accès uniquement de plain-pied par le sud et de l'absence de lien direct des caves proprement dites avec l'extérieur. Il résulte de façon convaincante de cette analyse que le percement d'une porte dans la grande cave constituerait une destruction importante de la substance protégée, étrangère au caractère de cette partie du bâtiment. L'argument de la « nouvelle typologie », à savoir que chaque appartement dispose d'un accès privatif, est en l'occurrence d'autant plus inopérant : il n'est pas question ici d'accès à un appartement et les caves elles-mêmes disposent d'un accès par le sud, par l'intermédiaire de la pièce de distribution. La partie intimée n'établit pas la nécessité, ni même la raison d'un deuxième accès depuis le nord-ouest et celle-ci ne résulte pas non plus du dossier. Il ne peut s'agir que d'un souhait de confort. Au regard du principe de la proportionnalité, il n'est pas envisageable de « profiter » du creusage pour créer un nouvel accès à la cave. La présence du soupirail (« percement existant ») n'y change rien. En définitive, l'intérêt de la partie intimée ne fait ici clairement pas le poids par rapport au maintien, sans destruction, de la substance digne de protection. La partie intimée a déposé une demande de dérogation à l'art. 5.2.3 al. 1 RQu (conservation des façades sans modifications, sauf exceptions restrictives). Cette disposition n'est toutefois ici pas applicable, étant donné que le percement de la cave, non visible depuis le domaine public, ne concerne en l'occurrence pas le droit communal de la protection du site, mais ressortit exclusivement au droit cantonal de la protection des monuments historiques.

⁸⁷ Rapport historique 2012, p. 3

⁸⁸ Rapport historique 2012, p. 4

⁸⁹ Rapport historique 2012, p. 11

En définitive, le grief des recourantes 1 et 2 relatif à une destruction de la substance protégée est bien fondé. Le recours est admis sur ce point et la décision attaquée annulée.

f) Le rapport historique de 2012 recommande aussi la conservation des trois poêles encore en place. Aux termes de l'art. 10b al. 2 LC, les monuments historiques dignes de protection ne doivent en principe subir aucune destruction ; les détails d'architecture intérieure, l'agencement des pièces et les équipements fixes doivent être conservés en fonction de leur importance, dans la mesure où l'objectif de protection le requiert et que cela est supportable pour le propriétaire. Les poêles sont des équipements fixes.

Au 2^e étage (respectivement « étage » dans le projet) de l'aile sud-ouest, le rapport mentionne un ancien poêle de la seconde moitié du 19^e s., photos à l'appui. Dans l'aile nord-est au même niveau, il signale un autre poêle du 19^e s., identique au précédent. Dans les combles, le rapport relève la rareté d'un poêle de la fin du 18^e s. pour chauffer la chambre et l'alcôve X. _____. Tous les poêles sont documentés photographiquement.⁹⁰

Sur le plan des combles de la demande de permis, le poêle de la chambre de X. _____ est bien reconnaissable dans la chambre 1 D, et il est visible qu'il sera maintenu. Sur le plan de l'étage, le poêle de l'aile nord-est semble également être reproduit correctement dans la cuisine/séjour C, il appert qu'il serait aussi laissé en l'état, même si une paroi adjacente est démolie. Par contre, le poêle de l'aile sud-ouest n'est pas clairement identifiable, mais il pourrait s'agir de l'élément voué à la démolition, situé à cheval sur les chambres 1 A et 2 A et le couloir A. Si tel est le cas, cet aspect du projet n'a fait l'objet d'aucune appréciation au vu du dossier. En particulier, il n'en résulte pas que les conditions de l'art. 10b al. 2 LC (importance de cet équipement, adéquation de sa démolition avec l'objectif de protection, inadmissibilité de son maintien pour le propriétaire) auraient été examinées. A priori, l'importance du poêle et sa protection découleraient du rapport historique. De plus, il n'apparaît pas que son maintien ferait obstacle à la réalisation du projet. Si au contraire le démontage du poêle de l'aile sud-ouest n'est pas prévu, le plan de l'étage devrait alors être plus précis et désigner clairement l'emplacement de ce poêle.

g) Sous l'angle de la protection des monuments historiques, les autres transformations prévues par le projet de construction, dans la mesure où elles n'ont pas pour objet une destruction au sens propre, relèvent de l'art. 10b al. 1 LC. Selon cette disposition, les critères de décision pour l'octroi ou non du permis sont de savoir si le nouvel usage est adéquat et si la transformation tient compte de la valeur du monument. Cette question est également abordée ci-après (consid. 7).

6. Protection du site

a) Les recourantes 1 et 2 critiquent notamment l'ajout de deux cages d'escalier d'un volume important, induites par les accès privatifs depuis l'extérieur pour 5 appartements. Elles font valoir que ces constructions contreviennent à plusieurs principes posés par le RQu et dénaturent les éléments structurels extérieurs.

Comme déjà vu, la cage d'escalier ouest ne pourra pas se faire pour des raisons autres que la protection du patrimoine et/ou des sites.

⁹⁰ Rapport historique p. 5 à 9

Le projet prévoit en outre la modification et extension des escaliers extérieurs accolés à la façade nord-est avec terrasses, destinés aux appartements C à l'étage et D dans les combles. Cet aménagement est visible depuis le domaine public (route N. _____), en tout cas partiellement.⁹¹ Dans cette mesure, les prescriptions du RQu restent applicables en tant qu'elles ne sont pas contraires au droit cantonal (cf. consid. 4e ci-dessus).

La situation actuelle est la suivante :

Dans la seconde moitié du 20^e s., un balcon et un accès à l'étage ont été construits.⁹² Deux volées d'escaliers mènent à cette entrée/balcon. L'entrée elle-même est surplombée d'une petite marquise triangulaire recouverte de tuiles analogues à celles de la demi-croupe de la toiture. La largeur de la marquise ne dépasse guère celle de la porte d'entrée à l'étage, y compris volets déployés. Le balcon forme marquise au-dessus de l'entrée du rez-de-chaussée. Ses dimensions sont d'environ 4,50 m x 2,50 m (sans l'emprise de l'escalier). Ces dimensions ne peuvent être toutefois mesurées que sur le plan de situation, le balcon voué à être démoli pour être remplacé ne figurant pas sur les autres plans, à tort. Les escaliers et le balcon sont dotés d'une balustrade métallique de couleur grise à fins barreaux verticaux.

Cette installation doit être modifiée de la façon suivante :

Elle est démolie et reconstruite aux dimensions 6 m x 3 m (sans l'emprise de l'escalier). La petite marquise est également démolie. Une deuxième terrasse, un deuxième escalier à double volée et une nouvelle porte percée dans la façade (cf. consid. 5d ci-dessus) desservent les combles (appartement D). Cette terrasse supérieure – faisant office de nouvelle marquise pour l'entrée de l'appartement C en dessous – est elle-même surmontée d'une marquise de mêmes dimensions (6 m x 3 m), à un pan légèrement pentu, partant de dessous la demi-croupe. La matérialisation prévue est le béton peint (jaune ocre clair) ainsi que des barrières en métal peintes également (brun doré). L'emprise au sol de l'escalier est augmentée du fait que la première volée d'escalier n'est plus parallèle à la façade comme actuellement, mais perpendiculaire.

b) Pour la modification de cette installation, la partie intimée a requis et obtenu une dérogation à l'art. 5.4 al. 1 RQu. Selon cette disposition, toute construction est exclue dans les espaces extérieurs privés, à l'exception de murs, clôtures, pergolas, bassins, pavillons et abris pour outils ; la superficie du pavillon ou de l'abri pour outils ne doit pas dépasser 12 m² en tout par bien-fonds. Pour le percement de la nouvelle porte, la partie intimée a en outre requis une dérogation à l'art. 5.2.3 RQu, selon lequel les façades doivent être conservées sans modifications (sauf exceptions concernant les fenêtres et le lambrissage des avant-toits). La préfecture a octroyé cette dérogation pour l'ensemble des interventions en façade.

c) L'installation actuelle est déjà contraire au RQu, en particulier elle se trouve à l'intérieur des espaces privés et ne correspond à aucune des exceptions énumérées limitativement. Cependant, dans son état actuel elle bénéficie de la garantie des droits acquis conformément à l'art. 3 LC. Le projet en prévoit l'extension à plusieurs points de vue. L'emprise au sol, donc l'emprise dans les espaces privés, est augmentée, contrairement à ce qu'affirme la préfecture (consid. 3.32 de la décision attaquée). De plus, l'extension en hauteur, ainsi que le percement d'une porte supplémentaire, modifient considérablement la façade, ce que confirme la visualisation.⁹³ La préfecture relève que la partie intimée « dispose d'un intérêt à l'obtention de la dérogation en l'espèce ; en effet, l'aménagement d'appartements supplémentaires dans le bâtiment nécessite la création d'accès individuels à chaque logement ». « Un intérêt » ne suffit pas comme circonstance particulière justifiant l'octroi d'une dérogation au sens de l'art. 26 LC. La création d'accès individuels est seulement souhaitable aux yeux de la partie intimée, comme solution optimale. Or dans un

⁹¹ dossier préfectoral, documents de la demande de permis p. 85

⁹² Rapport historique 2012, p. 7

⁹³ document « demandes de dérogation/explications », dossier préfectoral, documents de la demande de permis p. 35

grand nombre de bâtiments, il est fréquent que plusieurs appartements partagent une entrée commune. Au vu du dossier, aucun élément ne permet de conclure en l'espèce à une nécessité objective de prévoir des accès privatifs pour tous les appartements. En l'état, l'octroi de la dérogation repose sur le seul postulat de l'absence d'alternative satisfaisante, en particulier sous forme de cage d'escalier intérieure, postulat qui ne se vérifie pas (cf. consid 7 ci-dessous). A ce stade donc, les dérogations requises et/ou octroyées pour l'escalier/terrasses est doivent être refusées. Le recours des recourantes 1 et 2 est admis dans cette mesure.

d) La partie intimée projette 14 vitrages obliques (66 x 118 cm), distribués sur l'ensemble des 7 pans de toit. Sur le pan de toit qui comporte le pignon monte-charge, deux vitrages obliques sont projetés de part et d'autre du pignon. La partie intimée est d'avis que tous les vitrages respectent les prescriptions de l'art. 5.2.13 RQu. La préfecture a néanmoins octroyé une dérogation non sollicitée pour les velux, tout en relevant que « les prescriptions de l'art. 5.2.13 al. 1 à 5 RQu s'appliquent difficilement en l'espèce puisqu'il ne s'agit pas d'une maison en rangée et qu'il n'y a pas de "côté opposé à la rue" ou "côté venelle" », sans préciser ce qu'il en est du "côté rue".⁹⁴ Elle a par ailleurs cité l'art. 5.2.13 al. 6 RQu, selon lequel pour les cas particuliers portés au plan de quartier, des restrictions aux dispositions 1 à 5 ci-dessus pourront être apportées si la valeur architecturale ou historique de l'objet l'exige. Selon le PQU, le bâtiment C. _____ constitue un tel cas spécial s'agissant des ouvertures de toiture, à l'instar d'autres bâtiments remarquables (p. ex. des éléments individuels EI figurant à l'ISOS). En vertu de l'art. 5.2.13 al. 1 let. b RQu, côté rue les vitrages obliques dans la toiture sont autorisés sur les toits ne possédant pas de pignons monte-charge, selon les mêmes dimensions et positionnement que ceux admis du côté opposé à la rue (cf. art. 5.2.13 al. 1 let. a RQu). En l'occurrence, le pan de toiture possédant le pignon monte-charge est bien visible depuis la rue U. _____, comme en atteste la photographie illustrant le recensement architectural. Etant donné que selon l'art. 5.2.13 al. 1 let. b RQu, les vitrages obliques sont autorisés côté rue pour autant que le pan en question ne comporte pas de monte-charge, et ce même pour les bâtiments de la Vieille Ville qui ne sont pas des cas particuliers, il n'est pas d'emblée certain que deux velux de part et d'autre du pignon monte-charge puissent être autorisés sans dépôt d'une demande de dérogation en bonne et due forme. La préfecture aurait dû donner à la partie intimée l'occasion de combler la lacune (art. 18 al. 2 DPC), puis examiner concrètement, dans sa décision, l'existence d'une circonstance particulière à cet égard.

e) Lors de la séance de conciliation du 11 août 2023, le conseiller-consultant de la Vieille Ville (cf. art. 3.2 RQu) a tenu à « relever qu'en raison de l'ancienneté du PQU/RQu actuel, des exceptions ont déjà été accordées ». Il estime que « les choses ont évolué depuis l'établissement (de cette réglementation) en 1995 ». A sa demande, la personne représentant la commune a confirmé que « certaines dérogations au RQu ont déjà été accordées par le passé ». ⁹⁵ Dans son mémoire de réponse, la partie intimée souligne également que la réglementation date de 1995 et qu'elle n'a notamment pas été adaptée aux nouvelles prescriptions de l'aménagement du territoire relatives à la densification de l'habitat.

Il est nécessaire de relever à cet égard que, selon la jurisprudence et la doctrine constantes, il n'est pas admissible de pallier une réglementation insatisfaisante au moyen de l'octroi de dérogations. La correction normative ne peut s'opérer qu'au moyen des procédures légalement prévues pour la modification des plans et prescriptions (art. 58 ss LC). L'octroi ou non de dérogations dépend uniquement des conditions prescrites à l'art. 26 LC, à savoir d'abord l'existence d'une circonstance particulière, puis l'absence d'intérêts prépondérants opposés. En particulier, l'octroi ou non d'une dérogation ne dépend pas de l'âge de la prescription à laquelle on déroge. En présence d'une circonstance particulière, même une prescription très récente peut faire l'objet d'une

⁹⁴ Décision attaquée, consid. 3.23

⁹⁵ Dossier préfectoral p. 387 et 388 (procès-verbal de la séance de conciliation)

dérogation. Au contraire, si une réglementation n'est plus d'actualité, elle doit être modifiée au moyen des procédures prévues à cet effet.⁹⁶ Le cumul de dérogation aurait pour effet inadmissible de créer un régime spécial pour le projet litigieux.⁹⁷ Autrement dit, si la commune est d'avis que le PQu/RQu Vieille Ville est dépassé s'agissant de la protection du site, il lui incombe d'entreprendre la procédure d'élaboration des plans et prescriptions. Comme déjà vu, les prescriptions du PQu/RQu Vieille Ville qui concernent la protection des monuments historiques ne sont plus applicables depuis l'entrée en vigueur de la LPat et la modification des dispositions correspondantes de la LC (cf. consid. 4e ci-dessus). Finalement, même si l'autorité communale avait déjà octroyé à tort des dérogations dans des cas semblables, l'administré ou l'administrée ne peut pas invoquer un droit à l'égalité dans l'illégalité. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en règle générale, sauf conditions très restrictives, sur celui de l'égalité de traitement et de l'application uniforme du droit.⁹⁸

7. Appréciation

a) Selon l'art. 10b al. 1 LC, les monuments historiques peuvent être transformés pour les besoins de la vie et de l'habitat contemporains avec ou sans réaffectation à de nouveaux usages, à condition que ces derniers soient adéquats et que la valeur des monuments soit prise en compte ; ils ne doivent pas être altérés par des transformations de leur environnement. Selon l'art. 10b al. 2 LC, 2^e phr., les détails d'architecture intérieure, l'agencement des pièces et les équipements fixes doivent être conservés en fonction de leur importance, dans la mesure où l'objectif de protection le requiert et que cela est supportable pour le propriétaire

Le rapport technique du SMH, du 16 septembre 2022, a la teneur suivante :⁹⁹

Les travaux prévus pour les besoins de la vie et de l'habitat contemporains aux abords, sur l'enveloppe et à l'intérieur de l'immeuble apprécié « digne de protection » par le recensement architectural de la commune de La Neuveville ont fait l'objet d'une consultation préalable du SMH. Ils sont adéquats et prennent en compte la valeur du monument tel que le prescrit l'art. 10b al. 1 LC dans la mesure des réserves suivantes : (...). Le SMH propose d'autoriser le projet à condition que les charges ci-après soient satisfaites :

- (refus du démontage du treuil, cf. consid. 5b ci-dessus)
- Le projet fera l'objet d'une planification de détail et d'échantillonnages qui devront être approuvés par le SMH, qui suivra les travaux jusqu'à réception finale.

Une séance de conciliation a eu lieu le 11 août 2023. A cette occasion, le représentant du SMH s'est exprimé comme il suit :

Le SMH examine les éléments intérieurs et extérieurs. En raison de la succession de plusieurs propriétaires qui ont procédé à des travaux et de dégâts d'eau importants, une grande partie de la substance historique intérieure a été détruite. Un élément essentiel du bâtiment est l'ancienne chambre de X. _____ qui est encore d'origine et qui se trouve dans les combles. Le projet prévoit son entière conservation et sa mise en valeur. Après avoir étudié l'entier du dossier, les plans ainsi que les demandes de dérogation, le SMH est arrivé à la conclusion que toutes les interventions prévues dans le cadre du présent projet sont conformes à leurs exigences.¹⁰⁰ (Le représentant du SMH) réitère que la structure intérieure a été beaucoup modifiée dans les années 70 et que les dégâts d'eau ont détruit le reste des parquets et boiseries. Dans la toiture, il reste la fameuse chambre de X. _____, qui est véritablement la pépite de la maison. Le projet prévoit sa restauration et sa mise en valeur. Pour les interventions extérieures, la philosophie actuelle est de les démarquer par des ajouts de style contemporain. On ne fait plus de « faux-vieux » ou de reconstruction à l'identique comme à une certaine époque.¹⁰¹ Un projet avec cage d'escalier à l'intérieur aurait, certainement, été refusé. En la réalisant à l'extérieur, on préserve la structure et la substance intérieures du monument. Les seules modifications intérieures prévues, qui restent minimes, con-

⁹⁶ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, remarques préliminaires art. 26-31 n. 1a et 3 et jurisprudence citée ; art. 26-27 n. 2 et jurisprudence citée

⁹⁷ Jugement du Tribunal administratif 100 2016 192 du 27 juin 2017, consid. 7.4

⁹⁸ ATF 146 I 105 consid. 5.3.1, 139 II 49 consid. 7.1 (pra 102/2013 n. 33), 136 I 65 consid. 5.6

⁹⁹ Dossier préfectoral p. 188 et 189

¹⁰⁰ Dossier préfectoral p. 388

¹⁰¹ Dossier préfectoral p. 386

cernent des parois qui ne sont pas d'origine. (Le représentant du SMH) relève que toutes les interventions extérieures sont réversibles, raison pour laquelle le SMH est favorable au projet et à l'octroi des dérogations. (...) Le devoir du SMH est uniquement de conserver le patrimoine. (Les représentants du SMH) se sont rendus sur place pour faire un relevé de la substance historique et ont évalué le projet sur la base des plans qui leur ont été soumis. Ils n'ont jamais fait d'étude architecturale et n'ont rien imposé aux requérants.¹⁰² Pour le SMH, la chambre de X._____ est la pièce la plus importante du bâtiment. (...) toutes les autres interventions sont réversibles.¹⁰³

Dans sa prise de position du 27 septembre 2023 sur l'ensemble de la procédure de première instance, le SMH a précisé ceci :¹⁰⁴

L'intérieur du bâtiment (...) a malheureusement subi de nombreuses déprédations suite à un dégât d'eau. Il ne présente qu'un intérêt modéré au niveau des éléments historiques et décoratifs encore en place, exception faite des chambres dites de X._____ situées dans les combles.

b) En 2012, un rapport historique a été établi, qui fait partie des documents de la demande de permis (cf. consid. 5e ci-dessus). Ce rapport est antérieur au dégât d'eau auquel le SMH fait référence. Le dégât d'eau, qualifié d'important également par un précédent requérant, a eu lieu en hiver 2018, manifestement suite au gel de conduites et d'un boiler.¹⁰⁵ Le rapport émet les recommandations suivantes :¹⁰⁶

- Avant d'entreprendre des travaux dans la maison, il conviendrait de faire un relevé architectural complet des deux bâtiments.
- Une analyse de la toiture est recommandée afin de connaître l'état actuel de conservation et les mesures à entreprendre si nécessaire.
- (poêles, cf. consid. 5f ci-dessus)
- Les nombreuses boiseries, les encadrements de portes et les parquets anciens devraient être conservés.
- (caves, cf. consid. 5e ci-dessus).

Il résulte du rapport que la maison conserve de très intéressants éléments architecturaux et décoratifs, mais que les éléments patrimoniaux de qualité (boiseries, armoires murales et poêles p. ex.) de très grand intérêt sont distribués entre les deux ailes du bâtiment et sur les divers niveaux sans former une unité. S'agissant de l'aile sud-ouest, le rapport relève (outre les caves) deux encadrements de portes probablement de la fin du 17^e s. ainsi que des boiseries, portes, armoires murales et parquets probablement de la seconde moitié du 18^e s. au 1^e étage (respectivement rez-de-chaussée dans le projet) ; le rapport précise cependant que les nombreuses transformations de la seconde moitié du 20^e s. obligent à traiter un grand nombre d'éléments décoratifs avec réserve. Pour ce qui est du 2^e étage (respectivement « étage » dans le projet) de l'aile sud-ouest, le rapport mentionne essentiellement un ancien poêle de la seconde moitié du 19^e s. En ce qui concerne l'aile nord-est, le rapport signale les quelques éléments intéressants malgré les nombreuses transformations au cours de la seconde moitié du 20^e s. Il s'agit au rez-de-chaussée d'une grande pièce avec parquet à la bernoise et cheminée du 18^e s., à l'étage d'un poêle du 19^e s. (identique à celui qui se trouve dans l'autre aile) ainsi que, dans les combles, les riches boiseries, vraisemblablement d'origine, des anciennes chambres des pensionnaires et, fait rare, un poêle de la fin du 18^e s. pour chauffer la chambre et l'alcôve X._____.¹⁰⁷

c) Les autres participantes et participants à la procédure se positionnent comme suit au sujet de l'intérieur du bâtiment :

Lors de la séance de conciliation, un représentant de la recourante 2 a fait savoir ne pas comprendre que le SMH refuse une cage d'escalier intérieure.¹⁰⁸ Dans sa prise de position du 1^{er}

¹⁰² Dossier préfectoral p. 385

¹⁰³ Dossier préfectoral p. 384

¹⁰⁴ Dossier préfectoral p. 404

¹⁰⁵ Une précédente procédure d'octroi du permis pour une rénovation était alors pendante. Dossier préfectoral PC n° 232/2015, p. 357

¹⁰⁶ Rapport historique p. 11

¹⁰⁷ Rapport historique p. 2 et 5 à 9

¹⁰⁸ Dossier préfectoral p. 385

septembre 2023, la recourante 2, par l'intermédiaire de deux de ses conseillers techniques (architectes), a précisé que l'escalier/terrasses en façade nord-est demeure pour elle la principale pierre d'achoppement. Elle estime que le projet serait plus rationnel en aménageant un escalier vertical intérieur à l'interface des deux parties de bâtiment.¹⁰⁹ La partie intimée a invoqué à la séance de conciliation que l'agencement d'une cage d'escalier à l'intérieur nécessiterait de grandes transformations. Elle confirme dans son mémoire de réponse que « le fait de prévoir des escaliers extérieurs permet de renoncer à la construction de nouveaux escaliers à l'intérieur ; la construction de nouveaux escaliers intérieurs nécessiterait davantage de modifications ». Selon la préfecture, « sur la base des plans des niveaux, il paraît difficile, voire impossible, de créer une cage d'escalier intérieure qui permettrait de desservir tous les appartements projetés, sans procéder à une destruction importante des murs et de l'agencement intérieur ».

d) L'un des postulats sur lesquels repose la position du SMH est « que toutes les interventions extérieures sont réversibles, raison pour laquelle le SMH est favorable au projet et à l'octroi des dérogations ». L'argument de la réversibilité ne peut être suivi. Même si une construction ou une installation peut être techniquement réversible, il n'en va en règle générale pas de même sur le plan juridique. La propriété est garantie au niveau constitutionnel (art. 26 Cst.¹¹⁰). Elle comprend aussi les constructions (art. 667 CC¹¹¹). Les droits de propriété peuvent être restreints aux conditions cumulatives de l'art. 36 Cst., c'est-à-dire si la restriction est fondée sur une base légale, poursuit un intérêt public ou la protection d'un droit fondamental d'autrui, respecte le principe de la proportionnalité et ne porte pas atteinte au noyau de la propriété.¹¹² Selon l'art. 29 LC, les dérogations peuvent être accordées pour un temps déterminé ou sous réserve d'une révocation en tout temps ; à l'échéance du délai et au moment de la révocation, la construction ou l'installation autorisée doit être enlevée par son propriétaire dans un délai raisonnable; le propriétaire ne peut prétendre à aucune indemnité (al. 1). Le délai ou la réserve de révocation doivent être mentionnés au registre foncier avant le commencement des travaux (al. 3).

La limitation dans le temps et la révocation sont des conditions résolutoires qui doivent être statuées dans l'autorisation de construire. L'échéance du délai ou l'exercice de la révocation annuleront l'autorisation de construire avec effet immédiat. Il n'y aura pas de nouvelle décision attaquable, mis à part la fixation d'un délai pour l'enlèvement de la construction ou de l'installation ou d'autres éventuelles mesures de police des constructions. Les frais d'enlèvement sont à la charge du propriétaire, qui n'a droit à aucune indemnité. La limitation dans le temps et la révocation sont des moyens très incisifs. En règle générale, les autorisations de construire, y compris les éventuelles dérogations, sont irrévocables et permanentes. Dès lors, l'obligation d'enlèvement, aux fins d'éviter un refus du permis de construire, n'est admissible que si le propriétaire l'a acceptée en pleine connaissance de toutes ses conséquences. De plus, il doit exister une garantie que l'enlèvement pourra réellement être exécuté. Dans la zone à bâtir, les cas d'application de limitation dans le temps concernent concrètement des situations qui ne sont contraires au droit que de façon transitoire. S'agissant de la réserve de révocation sous forme de charge d'enlèvement, elle est en pratique liée à l'extension prévue de la route avoisinante.¹¹³

En l'espèce, la décision attaquée n'a statué aucune limitation dans le temps ni réserve de révocation. Quoi qu'il en soit, il est difficilement concevable d'attendre de la partie intimée qu'elle consente les investissements financiers nécessaires à une rénovation de cette importance sous réserve de révocation ou en lui fixant un délai d'enlèvement. Concrètement, un enlèvement des

¹⁰⁹ Dossier préfectoral p. 391 s.

¹¹⁰ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Cst., RS 101

¹¹¹ Code civil suisse, du 10 décembre 1907, CC, RS 210

¹¹² arrêt du TF 1C_84/2017 du 18 août 2017, consid. 5.1; Jean-François Aubert / Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, 2003, art. 26 n. 4 et 10

¹¹³ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], vol. I, Berne 2020, art. 29 n. 4

éléments extérieurs remettrait en cause également une partie importante de l'organisation intérieure et, par conséquent, une partie des investissements y relatifs. En outre, il n'y a aucun élément au dossier laissant supposer une modification prochaine du RQu Vieille Ville (cf. consid. 6 ci-dessus) ou une renonciation prochaine à la fixation de l'espace réservé aux eaux dans le secteur du bâtiment C. _____ (cf. consid. 2b ci-dessus), de sorte qu'il n'est pas possible de conclure que le présent projet ne serait que provisoirement contraire au droit (cf. au surplus art. 36 et 37 LC).

Ainsi, faute de réversibilité réelle des éléments supplémentaires (en particulier l'extension de l'escalier/terrasses en façade nord-est, puisque la cage d'escalier ouest ne peut être autorisée pour des raisons de distances aux eaux et au bâtiment voisin), il n'est pas non plus établi que ces interventions tiennent compte de la valeur du monument et qu'elles soient adéquates au sens de l'art. 10b al. 1 LC. Au demeurant, le qualificatif de provisoire ou réversible ne pourrait pas s'appliquer en l'espèce aux destructions (partielles) au sens de l'art. 10b al. 2 LC (en particulier percement d'un nouvel accès dans la grande cave voûtée, cas échéant enlèvement d'un poêle,).

e) En 2012 déjà, l'auteur du rapport historique relevait les nombreuses transformations intérieures effectuées au cours de la seconde moitié du 20^e s., et ce autant dans l'aile sud-ouest que dans l'aile nord-est. Il mentionnait également que le patrimoine, certes important, était dispersé dans les deux bâtiments, raison pour laquelle « il serait relativement difficile d'effectuer des travaux ou une nouvelle réaffectation de cette maison sans des concessions ». L'auteur précisait cependant qu'il « serait souhaitable de conserver un maximum de substances historiques ». Cette substance était constituée essentiellement (mis à part les caves et les poêles déjà abordés plus haut) de boiseries, encadrement de portes et parquets.¹¹⁴

Entretemps, les dégâts d'eau ont eu lieu. Il est admis par le SMH que ces dégâts sont importants, qu'ils ont causé de nombreuses dégradations, voire la destruction d'une grande partie de la substance historique. Tout comme le rapport historique de 2012, le SMH précise que « la structure intérieure a été beaucoup modifiée dans les années 70 et que les dégâts d'eau ont détruit le reste des parquets et boiseries ». La chambre de X. _____, la pièce la plus importante de la maison tant de l'avis du SMH que de l'auteur du rapport historique, est toutefois intacte. La partie intimée confirme que les boiseries et parquets « ont pour la plus grande partie été détruits par l'eau ; il ne reste plus qu'un parquet intact dans une seule chambre¹¹⁵ ; tous les autres ont été victimes des dégâts d'eau ». ¹¹⁶

Certes, parallèlement le représentant du SMH présent à la séance de conciliation a été sollicité de répondre à la question de savoir « si l'aménagement d'une cage d'escalier à l'intérieur aurait été accepté ». Il a répondu qu'un « projet avec cage d'escalier à l'intérieur aurait, certainement, été refusé ». Cette allégation doit toutefois être nettement relativisée pour plusieurs raisons. D'abord, il est malaisé, dans un tel contexte, de mûrir une réponse pondérée à une question d'une certaine complexité. De fait, le SMH a clarifié sa position dans ses remarques finales, ne concédant à l'intérieur du bâtiment qu'un intérêt modéré au niveau des éléments historiques et décoratifs encore en place, exception faite des chambres de X. _____ situées dans les combles. Cette position est au demeurant corroborée par les autres affirmations du SMH concernant la destruction, à tout le moins en partie, de la structure par les travaux des années 70 et de la substance par les dégâts d'eau.

¹¹⁴ Rapport historique, p. 11

¹¹⁵ destinée à « Cuisine A » ; descriptif des travaux, dossier préfectoral, documents de la demande de permis p. 80

¹¹⁶ Mémoire de réponse ch. 20

f) Au vu de ce qui précède, contrairement à ce que pense le SMH, les accès extérieurs tels que proposés par le projet, et qui nécessitent l'octroi de dérogations sur la base du RQu en matière de protection du site, seraient irréversibles. En parallèle existe le constat selon lequel l'intérieur du bâtiment ne présente qu'un intérêt modéré (sauf chambres X._____). A la lecture du dossier, il n'apparaît pas que la création de circulations intérieures soit techniquement infaisable, la partie intimée ne le prétend d'ailleurs pas. En réaction à la séance de conciliation, où la question d'un escalier intérieur a été abordée au moins brièvement, la recourante 2 a produit à cet égard une proposition émanant des deux architectes conseillers, laquelle désigne comme emplacement possible pour un escalier vertical intérieur l'interface des deux parties du bâtiment. Le rapport historique de 2012 mentionne aussi un « corridor de transition entre les deux ailes ».¹¹⁷ Ces surfaces (env. 5 m x 4 m) sont aujourd'hui libres d'aménagements. La partie intimée y construit des cloisons, voire y place elle-même un escalier reliant l'étage aux combles. Les circulations intérieures existantes (entre caves et rez-de chaussée dans l'aile sud-ouest, entre rez, étage et combles dans l'aile nord-est) sont supprimées.

La substance résiduelle à protéger était déjà dispersée dans les deux ailes du bâtiment et à tous les niveaux. Entretemps elle a été encore dégradée. Faute d'analyse à cet égard, il n'est pas possible de déterminer précisément à ce stade quelle flexibilité d'aménagement permet la situation actuelle à l'intérieur. Une telle analyse serait d'autant plus importante qu'au vu du régime juridique en vigueur, aucune extension à l'extérieur n'est possible en façade sud-ouest, celle-ci ne bénéficiant que de la garantie des droits acquis (voire seulement de la situation acquise), vu son emplacement dans la bande riveraine réservée aux eaux (et sous réserve en outre de la question de la distance entre bâtiments). L'impossibilité ou la difficulté excessive d'une ou plusieurs circulations intérieures n'est pas établie. Il est nécessaire de procéder à un examen spécialisé, détaillé, complet et objectif, dans le but d'évaluer si des circulations intérieures seraient adéquates et tiendraient compte de la valeur du monument au sens de l'art. 10b al. 1 LC. Plus précisément, cet examen permettrait de déterminer quels détails d'architecture intérieure, quels agencements de pièces et quels équipements fixes doivent être considérés comme importants au sens de l'art. 10b al. 2 LC, 2^e phr., cas échéant quel est l'objectif de protection qui leur est attaché et finalement si leur conservation serait supportable pour les propriétaires. Sans un tel examen, il n'est pas possible de conclure à l'existence d'une circonstance particulière au sens de l'art. 26 LC pour les dérogations au RQU demandées en lien avec les nouveaux accès extérieurs, parce qu'on ignore s'il existe une alternative raisonnable. Le rapport historique de 2012 évoquait déjà la nécessité de faire des concessions. Il n'est donc pas possible à ce stade d'octroyer ces dérogations. S'il devait s'avérer, sur la base de l'examen spécialisé, que la valeur résiduelle intérieure est plus importante qu'il n'y paraît à ce stade, cette constatation pourrait être constitutive d'une circonstance particulière et la question des accès extérieurs pourrait être réévaluée. Toutefois, il faut rappeler qu'un droit à cinq accès individuels n'existe pas. A noter aussi que les accès existants en façade nord-est au rez-de-chaussée et à l'étage peuvent bien entendus être utilisés dans leur étendue actuelle puisqu'ils bénéficient de la garantie des droits acquis.

La partie intimée fait valoir que la construction de nouveaux escaliers intérieurs nécessiterait davantage de modifications que les escaliers extérieurs. A l'issue de l'instruction en première instance, dans ses remarques finales du 14 septembre 2023, elle a déclaré avoir « envisagé plusieurs solutions et c'est celle de notre projet final qui s'avère être la meilleure en tenant compte des aspects de conservation et de l'esprit de la maison en priorité, ainsi que de la planification des travaux, le budget, le respect du voisinage et de nos besoins personnels ». Ces arguments ne suffisent pas comme circonstances particulières. D'une part, ils sont trop généraux et pourraient être invoqués dans divers projets analogues. D'autre part, ils tendent à l'obtention d'une solution idéale aux yeux de la partie intimée. L'examen spécialisé cité plus haut est indispensable.

¹¹⁷ Rapport historique, p. 6, photographie du bas

Il est vrai que le projet tel qu'il existe actuellement doit sans doute être passablement remanié. Cette refonte serait au demeurant de toute façon nécessaire au vu de l'impossibilité de construire la cage d'escalier ouest.

Le SMH approuve le parti pris contemporain s'agissant des ajouts extérieurs. En soi, cette philosophie n'est pas non plus contestée. Mais il s'agit ici d'abord d'évaluer le bien-fondé, c'est-à-dire l'adéquation au regard de l'art. 10b al. 1 LC, d'interventions extérieures non négligeables – ce d'autant qu'elles nécessitent en plus des dérogations sur le plan de la protection du site – au regard de la valeur et de l'importance de l'intérieur du bâtiment, lesquelles ne sont pas encore établies à satisfaction de droit.

g) Dans leur recours, les recourantes 1 et 2 déplorent que les recommandations du rapport historique de 2012 n'ont pas été prises en compte dans l'examen du projet par les autorités. En tant que ce rapport recommandait un relevé architectural complet des deux bâtiments, il faut donner raison aux recourantes. Le descriptif des travaux formulé par la partie intimée, bien qu'indispensable, ne remplace pas un examen spécialisé tel que relevé au considérant précédent. Les recourantes 1 et 2 ont également critiqué l'absence d'analyse du bâtiment au sens de l'art. 3.3 RQu. Toutefois, cette disposition n'est pas applicable en matière de monuments historiques (cf. consid. 4e ci-dessus). Or la question de l'intérieur du bâtiment touche exclusivement au droit cantonal des monuments historiques. Cependant, il incombe à l'autorité d'octroi du permis d'administrer les preuves nécessaires (art. 18 LPJA), elle a notamment la possibilité, sur la base de l'art. 19 LPJA, de poser des questions aux instances spécialisées qui répondront au moyen de rapports officiels supplémentaires, voire d'ordonner des expertises. Dans cette mesure également, les recourantes 1 et 2 ont gain de cause. Le recours est admis sur ce point aussi.

8. Jardin

a) Les recourantes 1 et 2 font valoir que, selon les prescriptions communales du RQu, non seulement les bâtiments (bâtiment principal et ancienne orangerie aujourd'hui pavillon, également recensée à l'inventaire cantonal comme digne de protection) mais aussi le jardin doit être conservé, utilisé et entretenu tel qu'il se présente à la fin du 20^e siècle. Elles font en outre référence au recensement architectural, qui mentionne expressément le grand jardin, ainsi qu'à l'inventaire ISOS, qui place le périmètre en objectif de sauvegarde A visant la sauvegarde de la substance, à savoir notamment conservation intégrale de toutes les constructions et composantes du site ainsi que de tous les espaces libres.

De l'avis de la partie intimée, les inventaires fédéraux ne sont ici que d'application indirecte, soit par leur intégration dans le droit cantonal et communal. A son sens, les dispositions de la planification locale, bien que datant de 1995, sont déterminantes en l'espèce. La partie intimée relève en outre que le recensement dans les inventaires fédéraux, y compris ICOMOS¹¹⁸, ainsi que le classement cantonal affectent tant la maison que le jardin. Au demeurant, c'est pour cette raison qu'elle estime qu'une variante émise par les recourantes 1 et 2 ne pourrait plus être permise, malgré le fait que cette possibilité est encore inscrite dans le PQu de 1995 (il s'agit du Secteur de restructuration « Route N. _____ », qui admettrait une nouvelle construction aux conditions de la zone à planification obligatoire au sens des art. 92 ss LC).¹¹⁹

b) Les communes désignent comme zone à protéger les paysages ou parties de paysage ainsi que les sites bâtis ou parties de sites bâtis qui se distinguent par leur beauté, leur originalité, leur

¹¹⁸ International Council on Monuments and Sites / Conseil international des monuments et des sites

¹¹⁹ Cf. art. 2.3 ss RQu

valeur historique ou culturelle ou leur importance pour l'écosystème ou pour la santé; il s'agit notamment des rives des lacs, des rivières et des cours d'eau, des groupes d'arbres, des haies, des points de vue, des sites, des rues pittoresques ainsi que d'autres objets dignes de protection et l'espace qui les entoure (art. 86 al. 1 LC). Les prescriptions applicables peuvent prévoir des restrictions en matière de construction et d'affectation (art. 86 al. 2 LC). Par restrictions en matière d'affectation, on entend l'occupation du sol autre que par des constructions, notamment l'aménagement des jardins et paysages (cf. aussi art. 14 al. 2 LC).¹²⁰ Si nécessaire, les communes peuvent régler plus en détail dans un plan de quartier notamment l'organisation, la préservation et la protection des espaces extérieurs et/ou abords des bâtiments et installations, en particulier les plantations, jardins, terrains de jeux, cours intérieures et places de stationnement pour véhicules (art. 88 al. 1 let. e LC).

La règle générale concernant les abords (espaces extérieurs) est exprimée à l'art. 14 al. 1 LC : Les abords des bâtiments (espaces extérieurs) et installations doivent être aménagés de telle sorte que le tout s'intègre bien dans le paysage et dans le milieu bâti; ils doivent en outre répondre aux besoins des utilisateurs. Dans ce contexte, la bonne intégration dans le paysage et dans le milieu bâti signifie que les abords d'une construction ou installation doivent être aménagés de sorte que l'ensemble du bien-fonds ne porte pas atteinte, voire améliore, le paysage et/ou le milieu bâti qui entoure ce bien-fonds. Les besoins des utilisateurs visent, outre le respect des prescriptions (art. 15 à 18 LC, ainsi que art. 22 LC), les mesures destinées à préserver les locaux d'habitation et de travail contre les effets néfastes.¹²¹ L'art. 14 al. 2 LC a la teneur suivante : Les communes peuvent adopter des prescriptions plus détaillées concernant l'aménagement des abords ; elles peuvent plus particulièrement : a) imposer une proportion suffisante d'espaces verts; b) prescrire ou restreindre, dans l'intérêt d'une affectation conforme à la zone, la plantation, la conservation et l'entretien d'arbres et de haies; c) interdire un aménagement des abords ou du paysage susceptible d'altérer l'aspect initial du paysage ou de la localité. Les communes peuvent adopter ces prescriptions plus détaillées notamment dans un plan de quartier. La liste énoncée à l'al. 2 est exemplative, les communes peuvent prévoir d'autres prescriptions et réglementer d'autres domaines en rapport avec les espaces extérieurs.¹²²

Sur la base des art. 86 al. 2 LC, 88 al. 1 let. e LC et 14 al. 2 LC, les prescriptions suivantes figurent dans le RQu Vieille Ville : Aucune des composantes (bâtiments, installations, objets ou abords) ne doit être défigurée par des modifications (art. 2.1 al. 1 RQu). Les transformations et interventions sur les bâtiments, installations et leurs abords ne sont autorisées que dans la mesure où elles tiennent compte des valeurs architecturales, historiques et culturelles de l'objet ; ces valeurs sont à déterminer et à préciser par une analyse de l'objet et l'inventaire de la Vieille Ville (art. 2.1 al. 4 RQu). Selon l'art. 3.3 al. 1 RQu, une analyse du bâtiment et de ses alentours doit être jointe à la demande de permis afin de permettre la prise de conscience des valeurs architecturales, culturelles et historiques de l'objet et de ses abords. Aux termes de l'art. 3.3 al. 3 RQu, à la demande du requérant, et sans frais pour lui, l'analyse est effectuée par les conseillers-consultants ou d'autres spécialistes mandatés par la commune.

Ces dispositions du RQu ont une portée autonome, elles sont plus détaillées et plus sévères que l'art. 14 LC. D'une part l'art. 2.1 al. 1 RQu établit une protection contre les modifications qui défigureraient une composante, p. ex. les abords d'un bâtiment eux-mêmes, et ne se limite pas aux effets sur le « paysage et milieu bâti » qui environnent le bien-fonds en question. D'autre part, l'art. 2.1 al. 4 RQu fixe les conditions auxquelles une intervention, notamment aux abords d'un bâtiment, peut être autorisée : les valeurs architecturales (ou esthétiques), historiques et cultu-

¹²⁰ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum bemsichen BauG* [5^e édit.], volume II, Berne 2024, art. 86 n. 5

¹²¹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], vol. I, Berne 2020, art. 14 n. 3 s.

¹²² Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], vol. I, Berne 2020, art. 14 n. 5

relles, si elles sont concernées, doivent cumulativement être respectées ; deux bases différentes de détermination de ces valeurs sont mentionnées : l'analyse de l'objet et l'inventaire de la Vieille Ville. Dans les faits, un tel inventaire communal n'existe pas (en matière de monuments historiques, il serait de toute façon incompatible avec le droit cantonal et a été entretemps remplacé par le recensement architectural, cf. consid. 4e ci-dessus et consid. suivant). Un inventaire offrirait une protection renforcée, soit au minimum une présomption indicative de la valeur (art. 13e al. 4 OC). En l'absence d'inventaire, l'analyse de l'objet prescrite à l'art. 2.1 al. 4 RQu, en l'espèce l'analyse des abords, selon les modalités procédurales prévues à l'art. 3.3 RQu, est d'autant plus indispensable pour apprécier une intervention dans les abords sur la base d'une balance de tous les intérêts en présence.

c) Les jardins comptent aussi au nombre des monuments historiques en tant qu'objets exceptionnels présentant une valeur culturelle, historique ou esthétique (cf. art. 10a al. 1 LC). Les jardins et les parcs peuvent être dignes de protection ou de conservation, seuls ou en combinaison avec un monument historique dont ils contribuent de manière significative à la valeur et au rayonnement.¹²³ Les monuments historiques dignes de protection ne doivent en principe subir aucune destruction (art. 10b al. 2 LC, 1^e phr.). Les monuments historiques peuvent être transformés pour les besoins de la vie et de l'habitat contemporains avec ou sans réaffectation à de nouveaux usages, à condition que ces derniers soient adéquats et que la valeur des monuments soit prise en compte (art. 10b al. 1 LC, 1^e phr.).

Le recensement architectural fait figurer la parcelle n° O. _____ comme digne de protection. Après avoir décrit la maison, il mentionne la présence du « parc ceint d'un mur constitué de monolithes en roc surmontés d'une grille ». Il est possible d'exiger la preuve que l'admission d'un objet dans un inventaire se justifie objectivement, dans le cadre de la procédure relative au plan d'affectation ou, si l'inventaire ne figure pas dans la planification en matière d'affectation, dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire (art. 13c al. 2 OC). La partie intimée ne conteste pas la mise à l'inventaire, ni de la maison ni du parc.

d) En matière de réglementation des abords et espaces extérieurs, les art. 14 al. 2 LC, 86 et 88 LC laissent des compétences aux communes – contrairement à la stricte réglementation des monuments historiques (cf. consid. 4e ci-dessus). Les art. 2.1 et 3.3 RQu n'entrent donc pas en concurrence avec le droit cantonal supérieur. Ce faisant, une application conjointe des réglementations communales et cantonales pour un même état de fait est possible. L'application des art. 2.1 et 3.3 RQu ne fait en tout cas aucun doute si un élément des abords fait en outre partie du site dans le sens où il est visible depuis le domaine public.

e) Sont soumis à l'octroi d'un permis de construire toutes les constructions, toutes les installations et tous les aménagements (projets de construction) qui sont créés artificiellement, destinés à durer, fixés au sol et susceptibles d'avoir une incidence sur l'affectation de celui-ci, telle qu'une modification sensible de l'espace extérieur, une sollicitation importante des équipements techniques ou une atteinte à l'environnement (art. 1a al. 1 LC). Sont également soumis à l'octroi d'un permis de construire les changements d'affectation et la démolition de bâtiments, d'installations et d'aménagements, ainsi que les modifications importantes de terrains (art. 1a al. 2 LC). Les plantations sont assujetties à l'octroi d'un permis de construire si le projet concerne une zone de protection des sites, un monument historique ou l'environnement de ce dernier (art. 7 al. 2 DPC en lien avec art. 6 al. 1 let. r DPC). L'obligation du permis a une fonction préventive : elle est donnée s'il existe une certaine probabilité que les dispositions pertinentes, c'est-à-dire l'intérêt qu'elles protègent, soient violées ; c'est au cours de la procédure d'octroi que la question de la

¹²³ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], vol. I, Berne 2020, art. 10a-10f n. 2

violation ou non est tranchée au fond.¹²⁴ En dehors des cas explicitement visés à l'art. 7 al. 2 DPC, une modification des plantations peut être soumise à l'octroi d'un permis si elle a un effet important sur l'affectation conforme à la zone ou sur l'espace. De même, les nouvelles plantations peuvent être assujetties dans la mesure où elles peuvent impliquer une modification importante d'un paysage ou d'un environnement. Les plantations usuelles dans un jardin ordinaire ne sont pas assujetties.¹²⁵

L'exemption du régime du permis de construire ne lève pas l'obligation de respecter les prescriptions applicables ni celle de demander les autres autorisations nécessaires (art. 1b al. 2 LC). Les communes ne sont pas habilitées à édicter des prescriptions sur les projets de construction non soumis à l'octroi d'un permis de construire au sens de l'art. 1b LC dans leur réglementation fondamentale en matière de construction. De telles prescriptions ne sont admises que si elles portent sur des périmètres concernés par la protection des sites et du paysage ou qu'elles figurent dans les plans de quartier (art. 69 al. 3 LC).

f) La Neuveville est inscrite à l'ISOS comme site construit d'importance nationale (cf. art. 5 LPN et annexe OISOS). En plus de faire partie du PQu communal Vieille Ville et de figurer au recensement architectural, la parcelle n° O. _____ est comprise dans le périmètre environnant PE XI selon ISOS, qui est assorti d'un objectif de sauvegarde "a". L'objectif de sauvegarde "a" préconise la sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre, la conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour le site, ainsi que la suppression des altérations. Le bâtiment objet du projet est recensé comme élément individuel (EI 0.0.37) et est décrit comme « C. _____ dans parc clos par un mur, maison de maître datant de la fin du 16^e et du 18^e s. ; aspect global baroque ». L'objectif de sauvegarde A (sauvegarde intégrale de la substance) lui est également attaché. L'ISOS a une valeur indicative (art. 13e al. 4 OC), sauf si l'autorité accomplit une tâche de la Confédération (art. 2 LPN), ce qui n'est pas le cas ici (cf. consid. 4e ci-dessus). Par contre la présence d'un objet dans l'ISOS a pour but d'appeler les autorités cantonales concernées (autorité d'octroi du permis ou autres) 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.¹²⁶

La parcelle n° O. _____ a également été répertoriée lors du Recensement ICOMOS des parcs et jardins historiques de la Suisse (relevé du 29 avril 2006). La description des « parties constituantes » est la suivante :

Villa bourgeoise sur une grande parcelle : entrée principale de l'ancienne maison du côté de la rue N. _____. Clôture du jardin côté la rue N. _____ en barreaudage métallique sur muret en gros moellons en pierre. Portail d'entrée en fer forgé marqué par des piliers (inscription « C. _____ 1930 »). Jardin bordé de plantations de buis, laurier et if. Chemin en gravier menant au bâtiment principal, entrée marquée d'un grand frêne pleureur. Accès à l'aile sud de la maison par la rue U. _____. Cour d'accès entourée de hauts murs en pierre. Portail d'accès marqué de hauts piliers. Grande cour pavée avec parterres plantés, grand hêtre pourpre, petite fontaine et abri à vélo. Jardin au-dessus en terrasse bordée d'un long et haut mur en pierre, grand espace engazonné avec fruitiers, conifères fastigiés et cèdre.¹²⁷

L'art. 13e al. 4 OC, 1^e phr., a la teneur suivante: Si la législation n'en dispose pas autrement, les inventaires ou les listes servent à indiquer si un objet est susceptible d'être déclaré digne de protection ou de conservation dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire ou de

¹²⁴ Zaugg / Ludwig, Kommentar zum bernischen Baugesetz, 5^e éd., vol. I, Berne 2020, art. 1a n. 12 let. a et n. 14 ainsi que art. 1b n. 7 let. b

¹²⁵ Zaugg / Ludwig, Kommentar zum bernischen Baugesetz, 5^e éd., vol. I, Berne 2020, art. 1a n. 24a et art. 1b n. 8 let. r

¹²⁶ Zaugg / Ludwig, Kommentar zum bernischen Baugesetz, 5^e éd., vol. I, Berne 2020, art. 9/10 n. 33b

¹²⁷ Dossier préfectoral p. 250

la procédure relative au plan d'affectation. Cette disposition s'applique également au Recensement ICOMOS des parcs et jardins historiques. Faute de dispositions particulières, ce recensement également a une valeur indicative, c'est-à-dire que, comme l'ISOS, il a pour but d'appeler les autorités cantonales concernées (autorité d'octroi du permis ou autres) 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.¹²⁸

g) Un plan d'aménagement des abords doit être joint à la demande de permis lorsqu'il existe des prescriptions particulières sur l'aménagement des abords (art. 14 LC) ou lorsque le projet concerne un monument historique (art. 14 al. 1 let. d DPC). En l'espèce, en violation de cette disposition, le dossier ne comporte pas de plan d'aménagement des abords. Seul un plan intitulé « Infiltration » et « Implantation » est présenté. Ce plan, sur le modèle du plan de situation (et à une échelle encore plus petite), se contente de reproduire très grossièrement et approximativement des arbres du parc (sans implantation du tronc au sol) et certaines « taches » de verdure près du bâtiment et dans la cour. Il ne satisfait pas aux exigences d'un plan, en effet les représentations schématiques ne suffisent pas.¹²⁹ Au surplus, la description du projet repose uniquement sur les documents « Descriptif des travaux »¹³⁰ et « Demandes de dérogation/explications »¹³¹.

Selon le registre foncier, le jardin dans son ensemble mesure 2 704 m², la partie cour au sud-ouest du ruisseau en représente environ 300 m².

Dans la partie jardin proprement dite, le projet prévoit 3 nouveaux tronçons de chemin de 1 m de large, en revêtement « perméable et naturel », pour lesquels la partie intimée a demandé une dérogation à l'art. 5.4 al. 1 RQu (construction dans les espaces extérieurs): l'un entre la passerelle sur le ruisseau et l'escalier est, l'autre entre la passerelle et la parcelle voisine n° Z._____, le dernier entre l'entrée de la cage d'escalier ouest et l'orangerie au nord du parc. La partie intimée a également demandé une dérogation à l'art. 5.4 al. 1 RQu pour l'abattage du grand cèdre et du cerisier quasi sec à côté de lui. La motivation est la suivante : « Le grand cèdre situé au sud-est du jardin est en mauvais état et empêche l'ensoleillement de la maison en hiver ». Il est prévu de le remplacer par « un feuillu de taille moyenne ». Quant au cerisier, il serait remplacé par un autre. La partie intimée mentionne en outre qu'une multitude de lauriers ont envahi le parc et qu'ils seront remplacés par des arbres et arbustes indigènes ; que tous les autres arbres seront conservés puis complétés au fur et à mesure par quelques fruitiers en plus. Aucune des modifications à la végétation n'est mentionnée dans l'énoncé de la demande de permis ni ne figure sur un plan.

Dans la partie cour, le projet prévoit plusieurs modifications : une passerelle au-dessus du ruisseau (canalisé, à ciel ouvert) ; 4 places de stationnement côte à côte en épi (impliquant la démolition de l'actuel abri à vélos et, apparemment, le déplacement de la petite fontaine, sans toutefois que le nouvel emplacement soit défini) ; un portail en métal coulissant, automatisé, en remplacement du portail en bois actuel. Comme déjà vu, ces aménagements sont situés en tout ou en partie dans l'espace réservé aux eaux, respectivement la bande latérale transitoire selon l'OEaux (cf. consid. 2h ci-dessus), ce qui induit le dépôt des demandes de dérogation correspondantes et, potentiellement, la nécessité pour l'autorité de consulter la CFMH et/ou la CFNP. Par ailleurs, le projet prévoit que « la place en pavés de la cour intérieure sera élargie en pavés ». Ces aménagements figurent plus ou moins précisément sur le seul plan de situation. Celui-ci n'indique pas que le portail actuel doit être supprimé. L'extension du pavage semble être représentée par un trait rouge. Par contre, faute de plan d'aménagement des abords, il n'est pas possible de savoir

¹²⁸ Zaugg / Ludwig, Kommentar zum bernischen Baugesetz, 5^e éd., vol. I, Berne 2020, art. 9/10 n. 27 et 32a

¹²⁹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e éd.], volume I, Berne 2020, art. 34/34a n. 19a

¹³⁰ dossier préfectoral, documents de la demande de permis p. 77 ss

¹³¹ dossier préfectoral, documents de la demande de permis p. 20 ss

si et dans quelle mesure cette extension entrerait en concurrence avec le grand hêtre pourpre. Le remplacement du portail et l'extension du pavage ne sont pas mentionnés dans l'énoncé de la demande de permis.

Par rapport au relevé ICOMOS, la partie intimée a signalé que le grand frêne pleureur à l'entrée côté route N. _____ et les parterres plantés dans la grande cour pavée n'étaient pas présent lors de l'acquisition du bien-fonds en 2019.

h) Dans son rapport du 31 mai 2022, le conseiller-consultant de la Vieille Ville (art. 3.2 RQu) a fait remarquer ceci :

Le descriptif des travaux précise qu'un arbre important sera abattu, qu'il s'agirait de remplacer (?). Un inventaire des arbres existants serait assurément un complément intéressant et qui permettrait une meilleure gestion de la végétation dans le parc. Dans ce cas, il faut relever que le parc et les aménagements extérieurs ont autant d'importance que les bâtiments au niveau du site de la Vieille Ville et de la conservation du patrimoine.

Dans sa prise de position du 11 octobre 2022, la commune a demandé, compte tenu de l'inscription du jardin à l'ICOMOS, que les requérants élaborent un projet d'aménagement du jardin par un bureau d'étude spécialisé en tenant compte des plans historiques.

Par écriture du 17 novembre 2022, la partie intimée a refusé d'élaborer ce projet. Elle a fait valoir :

Nous n'avons pas les moyens de financer un tel projet. Une mise sous protection sérieuse du jardin restreindrait le droit de propriété et une telle mesure devrait bénéficier de conseils et d'un droit à des subventions. Compte tenu que nous ne détruisons aucune substance historique du parc (murs, portail, escalier, orangerie, anciens arbres), qu'il conserve son identité de jardin arborisé avec les zones de verdure existantes tel qu'indiqué dans le descriptif, les demandes de dérogation et le plan de l'implantation et que les nouvelles installations sont réversibles, nous proposons à la Municipalité de revoir ce point, hors permis, lorsqu'un inventaire plus précis sera élaboré.

Dans sa prise de position du 12 décembre 2022, la commune a fait savoir, compte tenu de l'inscription du jardin à l'ICOMOS, qu'elle mandaterait à ses frais une historienne de l'art et du patrimoine « pour réaliser une étude afin de compléter l'analyse historique et de statuer sur les éléments dignes d'être conservés ». Elle a ajouté :

Une fois l'étude réalisée, les éléments relevés comme étant digne de sauvegarde devront être conservés et une charge dans le permis de construire devra être mentionnée dans ce sens. Si nécessaire, le plan des aménagements extérieurs devra être modifié pour garantir la conservation des éléments historiques du jardin.

Le rapport historique « Route N. _____ 19 – Jardin – Feuillet 213 – 2520 La Neuveville » a été rendu en janvier 2023. Après avoir fait l'historique du jardin à l'aide de diverses cartes du 19^e s., le rapport le décrit de la façon suivante :

Deux accès mènent au jardin. Le premier au sud, devant la maison, par un portail flanqué de deux montants en pierre (accès rue U. _____) dessert la cour d'accès ; elle est clôturée d'un haut mur en moellons à l'ouest et d'un mur de pierres partiellement recouvert de lierre du côté du jardin légèrement surélevé. Le ruisseau longe ce dernier mur du nord au sud depuis les escaliers qui montent vers le jardin devant la maison, scandé d'un bassin en pierre. Le second accès se fait par le portail est qui donne sur la route N. _____.

Dans la cour, un grand hêtre pourpre domine toute l'entrée. L'accès au jardin se fait contre la maison par quelques escaliers. Le jardin, en pente, est largement engazonné avec plusieurs chemins de pierres plates posées çà et là, sans qu'ils ne mènent forcément dans des endroits précis (celui depuis le pavillon mène sous le massif d'arbres en face). Un immense cèdre au sud-est rivalise de hauteur avec son voisin le hêtre de la cour. L'allée principale scandée par deux noisetiers se développe depuis l'entrée de la maison ancienne jusqu'à l'est, où un portail avec frises et montants en pierre calcaire marque la limite entre l'espace public et privé. De part et d'autre du portail court une grille sur une base de monolithes taillés qui clôt le jardin. Plusieurs arbustes (houx, ifs, lauriers, épicéa) alignés le long de cette limite cachent efficacement le jardin et la maison aux yeux des passants. Un jardin potager installé dans une légère pente, plusieurs arbres fruitiers, et des massifs d'arbustes (lauriers) animent le jardin du côté Nord. Un pavillon, sans doute édifié à l'origine dans le premier tiers du 19^e siècle, est (et semble avoir toujours été) l'unique construction présente dans le jardin.

Ce rapport apporte la conclusion suivante :

Jardin historique remarquable qui complète, embellit et valorise la bâtisse qu'il entoure. Témoin indissociable de l'histoire qu'il partage avec C. _____, et de l'identité culturelle du lieu et du moulin adjacent, le jardin doit être considéré dans sa spatialité, son caractère actuel qui tient compte de son évolution. De larges zones engazonnées ont été conservées, ainsi que des arbres fruitiers, plusieurs arbres majestueux [en note de bas de page : Il s'agit d'un hêtre pourpre (sud), d'un cèdre (sud-est) et d'un paulownia. Je remercie ici M. (...) et M. (...) du Service des Parcs et Promenades (...) pour leur aide dans l'identification des essences (...)], des massifs décoratifs et le ruisseau qui coule depuis plusieurs centaines d'années le long de la maison tout comme l'entrée fermée par un portail. Ces éléments contribuent à l'authenticité du jardin historique et devraient être conservés et préservés par un entretien régulier qui peut se faire par l'établissement d'un protocole adapté spécifiquement. (...)

Sur la base de ce rapport, la commune a pris position comme suit le 6 février 2023 :

2. Proposition

Le Conseil municipal propose à la Préfecture de protéger les éléments historiques du jardin dans le cadre du permis de construire et notamment :

Le caractère du jardin :

- Le caractère de jardin d'agrément avec ses grandes surfaces enherbées, les bosquets d'arbustes, les arbres fruitiers et quelques grands arbres. Le jardin potager apporte de la diversité au jardin, mais pourrait être supprimé à terme.

Les éléments :

- Les grandes surfaces enherbées (gazon ou prairie).
- Les bosquets d'arbustes qui devraient évoluer vers une végétation principalement indigène, composés d'arbuste à feuilles caduques et persistantes (buis, houx), ainsi que de conifères (if). La végétation du bosquet bordant la route N. _____ devrait être rajeunie.
- Les grands arbres, particulièrement le hêtre pourpre.
- Les murs d'enceinte et les deux portails, ainsi que leurs piliers et la grille en limite de propriété au Nord-Est.
- Le mur de soutènement et l'escalier contre façade de la maison, y compris la main-courante.
- Le ruisseau et le bassin dans leur état actuel.
- L'allée d'accès en gravier depuis la route N. _____ dans sa configuration actuelle.
- La cour partiellement pavée, le reste étant revêtu de gravillon ou enherbé.

3. Conditions

3.1. Compte tenu de l'inscription du jardin à l'ICOMOS, le Conseil municipal demande à la Préfecture de protéger, dans le cadre du permis de construire, les éléments du jardin cité ci-dessus. Ils ne pourront être ni supprimés ni modifiés. Leur entretien sera effectué dans les règles de l'art, avec la volonté de conserver l'esprit du jardin romantique.

Dans sa prise de position du 18 avril 2023 au sujet du rapport de la commune du 6 février 2023, la partie intimée a fait savoir qu'elle estime son projet totalement compatible avec la préservation de l'identité historique de la propriété et qu'elle ne voit aucun élément de la demande de permis à modifier. Elle déclare : « Nous conservons ainsi notre demande de permis comme telle et acceptons de procéder à la protection du jardin et des environs de notre propriété comme mentionné dans notre dossier, en ajoutant les éléments de votre rapport qui n'y figuraient pas spécifiquement ».

Le rapport dédié au jardin ainsi que la prise de position de la commune à ce sujet ne faisaient visiblement pas partie des documents mis à l'enquête, ils ont dû être transmis ultérieurement aux opposants.¹³² Pourtant, la recourante 2 a tout de même mentionné dans son opposition que le domaine de C. _____ est remarquable non seulement par son architecture mais aussi par son parc arborisé.

Dans ses remarques finales, le SMH a relevé que le projet maintient en grande partie le jardin historique, les clôtures et portail d'entrée situés à l'est de la propriété et l'ancienne orangerie.

i) Dans la décision attaquée, la préfecture considère ce qui suit (ch. 3.37) :

Il n'appartient pas à la préfecture, dans le cadre d'une procédure de permis de construire, de procéder à une mise sous protection d'éléments recensés à l'ICOMOS, qui n'a d'ailleurs pas de portée juridique propre, en dehors d'une mise à l'inventaire cantonal. La préfecture est uniquement appelée à statuer sur la demande de permis qui

¹³² Dossier préfectoral, p. 331 et 347

lui est présentée. D'ailleurs, cette dernière ne porte pas sur la suppression ou la modification des murs d'enceinte, des portails, de l'escalier contre la façade de la maison, de la cour ni du ruisseau et de son bassin. Quant à la mise sous protection des arbres, il s'agit d'une décision communale dont la procédure est régie par les dispositions de la LC. (...) En l'espèce, les arbres du jardin n'ont pas fait l'objet d'une décision de mise sous protection communale, de telle sorte que leur abattage n'est pas soumis à autorisation, sous réserve du respect des chartes ICOMOS (...).

La préfecture a conclu que les aménagements prévus ne portent pas atteinte aux intérêts liés à la protection du jardin recensé ICOMOS. Elle a octroyé une dérogation à l'art. 5.4 al. 1 RQu (interdiction de construction dans les espaces extérieurs privés sauf exceptions limitatives) sous réserve du respect des chartes ICOMOS.

j) Il n'est pas possible de suivre la position de la préfecture concernant l'abattage des arbres du jardin, en particulier en l'occurrence de l'abattage du grand cèdre (pour lequel la partie intimée a bel et bien déposé une demande de dérogation, certes non pertinente en l'occurrence). Le jardin fait partie d'un plan de quartier de la commune visant à la protection du site, de plus il figure également au recensement architectural cantonal au côté du bâtiment. Ce faisant, une modification touchant aux plantations de ce jardin est assujettie à l'octroi d'un permis sur la base de l'application conjointe de l'art. 7 al. 2 DPC et de l'art. 1a al. 2 LC. La fonction préventive de la procédure d'octroi du permis doit permettre d'examiner si des modifications projetées des plantations (p. ex. abattage avec ou sans remplacement, ajouts de plantations) sont conformes aux dispositions cantonales et communales. Il s'agit de s'assurer, sur la base en particulier d'une « analyse de l'objet », que ces interventions tiennent compte des valeurs du jardin (abords) sur le plan historique et culturel (art. 2.1 al. 4 RQu et art. 10b al. 1 LC, 1^e phr.) et qu'elles ne constituent pas une défiguration ou une destruction (à tout le moins partielle) disproportionnée (art. 10b al. 2 LC, 1^e phr.). En l'espèce, le cèdre est mentionné à plusieurs reprises dans le relevé ICOMOS et le rapport de janvier 2023, il est qualifié d'immense et de majestueux. Il apparaît donc être une composante importante du jardin. A cela s'ajoute qu'il est visible depuis le domaine public.¹³³ Sa suppression constituerait une modification sensible de l'espace extérieur. Cet abattage doit donc impérativement faire l'objet d'une procédure d'octroi du permis en bonne et due forme, et l'emplacement exact de l'arbre concerné doit figurer sur un plan d'aménagement des abords. Cette procédure permet de faire la balance des intérêts complète entre les objectifs de protection du jardin et les intérêts privés (« Le grand cèdre (...) est en mauvais état et empêche l'ensoleillement de la maison en hiver »). A cet effet, il incombe à l'autorité d'octroi du permis de récolter des informations précises sur les arbres dont l'abattage est requis, notamment concernant leur essence, diamètre, taille, situation précise, état sanitaire, âge, etc. A défaut, la pesée des intérêts ne peut être jugée qu'incomplète.¹³⁴ Cas échéant, ce rapport spécialisé peut aussi être amené à donner par exemple des indications sur les modalités du remplacement projeté (cf. aussi consid. 8l ci-dessous), voire fixer des charges sur l'acte d'abattage lui-même aux fins de préserver d'autres parties de la végétation du jardin qui pourraient être sinon endommagées. En tout état de cause, l'abattage ne peut pas être autorisé sur la seule base des affirmations de la partie intimée sur l'état de l'arbre. Le service des Parcs et promenades a été impliqué dans l'élaboration du rapport de janvier 2023 pour l'identification des essences (cf. der. p. et der. note de bas de p.) et n'a pas relevé de problème sanitaire touchant le cèdre.¹³⁵

La partie intimée projette plusieurs autres modifications aux plantations du jardin historique, par exemple, outre l'abattage d'un cerisier et son remplacement par un autre, le remplacement de lauriers par des arbres indigènes et l'ajout de quelques fruitiers en plus. Même si ces interventions ne sont pas visibles depuis le domaine public, elles doivent également être examinées lors d'une procédure d'octroi du permis, car sur la base de l'art. 2.1 RQu et de l'art. 10b al. 1 LC, 1^e phr.,

¹³³ Dossier préfectoral p. 298 (Rapport historique jardin, janvier 2023, photographie 1)

¹³⁴ Anna Zangger, Constructions et protection des arbres, dans BR/DC 2/2024 p. 42 ss spéc. 43, et jurisprudence citée

¹³⁵ Dossier préfectoral p. 290

c'est la valeur intrinsèque de l'objet qui est protégée.¹³⁶ En l'espèce, aussi bien le relevé ICOMOS que le rapport de janvier 2023 mentionnent les larges zones engazonnées. La procédure d'octroi du permis permettrait notamment d'examiner dans quelle mesure l'ajout de plusieurs arbres serait compatible avec la notion de « grand espace engazonné », respectivement quelle est l'importance de cette notion pour la valeur du jardin. Un plan d'aménagement des abords doit montrer l'emplacement et l'ampleur des interventions. La situation actuelle ainsi que les projets de modification doivent ressortir clairement de ce plan (de façon comparable aux plans qui concernent les bâtiments). Ce plan ne doit pas obligatoirement être élaboré par un spécialiste, mais les interventions projetées doivent en résulter sans équivoque. Ce n'est qu'à cette condition que le permis peut être délivré. Le ou la maître de l'ouvrage est responsable de présenter des plans précis et complets.¹³⁷

k) Comme déjà relevé, le raisonnement de la préfecture consistant à subordonner toute protection du jardin, notamment de ses arbres, à un classement formel (ou mise sous protection au sens strict) n'est pas défendable. Le Tribunal fédéral a admis que l'ICOMOS, juridiquement non contraignant, peut certes servir de base pour un classement formel, mais aussi d'élément d'appréciation pour un projet particulier.¹³⁸ La présence d'un objet à l'ICOMOS, comme à l'ISOS, constituent des indices incontestables du caractère particulier et de la valeur de l'objet concerné ; autrement dit, ils constituent à tout le moins une aide à l'application des bases légales cantonales existantes.¹³⁹ En l'espèce le jardin, donc ses composantes énumérées, bénéficie d'un très haut degré de protection : en plus de la mention explicite à titre de parc dans le recensement architectural et l'ISOS, il a fait l'objet d'un relevé ICOMOS étayé par le rapport de janvier 2023. Au demeurant, le jardin fait bien partie d'un plan de quartier assorti de prescriptions dans un règlement de quartier. Poussé à l'extrême, le raisonnement de la préfecture aboutirait en particulier au résultat choquant que l'ensemble de la végétation du jardin pourrait par exemple être supprimée, ne laissant la place qu'à une surface de gazon. Un tel changement d'affectation du parc ou jardin historique serait évidemment soumis à l'octroi d'un permis de construire – sans parler de l'admissibilité d'une telle transformation voire mise à néant. Il n'y a pas lieu de douter que telle n'est pas l'intention de la partie intimée, mais il est impératif de prévenir un précédent erroné. Il faut appliquer la règle de l'art. 1a LC, selon laquelle toute intervention d'une certaine importance est soumise à l'octroi d'un permis de construire.

l) Dans sa prise de position du 6 février 2023, la commune demande à la préfecture de protéger, dans le cadre du permis de construire, le caractère du jardin et divers éléments qu'elle énumère. Elle demande l'interdiction de les supprimer et de les modifier ainsi que l'obligation de les entretenir dans les règles de l'art et dans l'esprit du jardin romantique. Il faut ici donner raison à la préfecture lorsqu'elle considère qu'il ne lui appartient pas de procéder à une mise sous protection dans le cadre de la procédure du permis mais qu'elle est uniquement appelée à statuer sur le projet qui lui est présenté. Parmi les éléments énumérés par la commune, beaucoup ne sont pas visés (du moins pas directement) par le présent projet : le hêtre pourpre, les murs, y compris grille et piliers de portail ainsi que mur de soutènement entre cour et jardin, ruisseau et bassin, escalier contre la façade (la construction de la passerelle étant, selon la partie intimée, censée permettre d'éviter d'emprunter l'escalier, pour le préserver et parce qu'il n'est « plus très sécuritaire »¹⁴⁰), allée d'accès depuis la route N._____ (sauf consid. 10f ci-dessous) ainsi que le portail correspondant. Ils ne peuvent donc pas faire l'objet d'une mise sous protection générale et

¹³⁶ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], vol. I, Berne 2020, art. 10a-10f n. 19

¹³⁷ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], vol. I, Berne 2020, art. 34/34a n. 19a

¹³⁸ Arrêt du TF 1C_278/2010 du 31 janvier 2011, consid. 5.2 s.

¹³⁹ Arrêt du TF 1C_514/2009 du 10 mars 2010, consid. 4.3

¹⁴⁰ dossier préfectoral, documents de la demande de permis p. 33

abstraite par le biais de la procédure de permis de construire. Pour les interventions qui ne sont pas objet d'une demande de permis de construire ou qui déborderaient de ce cadre, la protection ne peut être donnée que par la police des constructions au sens des art. 45 ss LC. De même, il n'est pas possible de statuer des obligations positives d'entretien (renouvellement vers végétation indigène, rajeunissement) par la procédure de permis. Toutefois, si un maître d'ouvrage projette le remplacement d'une plantation, il est possible que le permis de construire fixe les modalités de remplacement au moyen de conditions et charges (art. 35 al. 3 DPC). Au surplus, un manque d'entretien, à supposer qu'il aille jusqu'à générer dégâts et destruction, pourrait tomber sous le coup de l'art. 8 LPat par analogie. Si par contre la commune tend à une protection renforcée, il lui incombe de la mettre en œuvre au moyen des instruments à disposition, notamment la planification ou une convention, tel que suggéré dans le rapport de janvier 2023 (« protocole adapté spécifiquement »).

Cependant, certains autres éléments mentionnés par la commune dans sa prise de position du 6 février 2023 seraient concernés, en tout cas partiellement, par le projet. D'abord s'agissant des « grandes surfaces enherbées (gazon ou prairie) », on renvoie au considérant 8j ci-dessus: des ajouts de plantations peuvent remettre en question la qualité de grand espace libre, raison pour laquelle cette question doit être examinée. Ce raisonnement peut valoir aussi pour une partie des tracés des chemins projetés, en particulier le tronçon qui divise le jardin au sud-est et mène à la parcelle voisine n° Z._____. En outre, pour autant que l'on puisse en juger faute de plan d'aménagement des abords, son tracé pourrait être lié à la suppression du cèdre. Il convient finalement d'attirer l'attention des maîtres de l'ouvrage que dans l'hypothèse où ce tronçon aurait pour but de mettre une des places de stationnement à disposition de la parcelle voisine (sous réserve de la question de la construction dans l'espace réservé aux eaux, cf. consid. 2h ci-dessus), il faudrait une opération au registre foncier (art. 49 al. 3 OC). Comme relevé plus haut, les interventions au jardin doivent figurer sur un plan d'aménagement des abords pour pouvoir faire l'objet d'un examen correct incluant la pesée des intérêts – la commune l'a d'ailleurs elle-même suggéré à juste titre dans sa prise de position du 12 décembre 2022 (« le plan des aménagements extérieurs devra être modifié »). Cela vaut aussi pour les modifications projetées à la « cour partiellement pavée, le reste étant revêtu de gravillon ou enherbé » selon formulation de la commune. Le relevé ICOMOS fait expressément référence à la « grande cour pavée » comme une des parties constitutives du jardin. Le projet prévoit pour sa part que « la place en pavés de la cour intérieure sera élargie en pavés ». A ce stade, l'extension du pavement n'a fait l'objet d'aucun examen. Certes, une charge usuelle résulte de la décision attaquée, selon laquelle « le projet fera l'objet d'une planification de détail et d'échantillonnages qui devront être approuvés par le SMH, qui suivra les travaux jusqu'à réception finale » – cette charge s'appliquant selon toute vraisemblance également aux abords. Toutefois, une telle charge ne remplace pas un examen préventif des éléments qui sont d'une certaine importance, le pavage de la cour en fait partie. Si le détail du pavage supplémentaire peut cas échéant être laissé à l'accompagnement du SMH, il devrait préalablement y avoir une décision de principe sur la modification d'une surface non revêtue en dur en une surface revêtue en dur, ainsi que l'emprise de la nouvelle surface pavée, notamment en lien avec d'autres éléments sensibles tels que le hêtre pourpre et le bassin en pierre. De plus, aussi bien le relevé ICOMOS que le rapport de janvier 2023 mentionnent expressément le portail d'accès au sud de la cour. Le projet prévoit, en remplacement de l'actuel portail en bois bien visible depuis le domaine public¹⁴¹, un portail en métal coulissant et automatisé. Cette modification n'a pas non plus été examinée. Sous réserve de la question de la construction dans l'espace réservé aux eaux (cf. consid. 2h ci-dessus), il faudrait ici aussi un plan du nouveau portail, de sorte que l'incidence sur le jardin et le site puisse être évaluée. En cours de première instance, il semble que la partie intimée ait eu l'intention de renoncer à la suppression

¹⁴¹ Dossier préfectoral, p. 293 et 298

du portail.¹⁴² Toutefois, le plan de situation reproduit tout de même le nouveau portail coulissant. En cas de contradiction entre texte et plan, ce dernier fait foi.¹⁴³ Une renonciation au remplacement du portail aurait donc dû faire l'objet d'une modification du projet.

m) En définitive, le recours des recourantes 1 et 2 est admis sur la question du jardin aussi, dans le sens où il n'est à ce stade pas établi que les modifications projetées tiennent compte de la valeur du jardin telle qu'elle résulte de divers inventaires et rapport. Faute de documentation suffisante (plans, rapport spécialisé) – et sous réserve de la question de l'espace réservé aux eaux pour les éléments concernés, il n'est pas possible d'examiner si les modifications et interventions projetées au jardin sont conformes aux prescriptions communales et cantonales en la matière. Il faut en outre statuer d'office que les interventions au jardin telles qu'elles résultent du présent considérant sont assujetties à l'octroi d'un permis de construire.

9. Vices de procédure

a) Les recourantes 1 et 2 reprochent au SMH d'être intervenu avant le dépôt de la demande de permis de construire pour conseiller les requérants et d'avoir ensuite rendu un rapport particulièrement succinct et ne comportant pas l'analyse selon l'art. 3.3 RQu. De la sorte, l'avis du SMH ne satisferait pas aux exigences de la loi, dans le sens où ce service ne pouvait plus apprécier librement un projet pour lequel il avait lui-même déjà donné son avis.

Ce reproche n'est pas justifié. Dans la pratique, l'institution de la demande préalable est usuelle. Elle consiste en une demande de renseignements quant à savoir si un projet de construction est susceptible d'être accepté. La demande préalable a un caractère informatif seulement et ne lie pas l'autorité ou le service concerné dans la procédure qui suit. Le requérant ou la requérante ne peut pas sur cette base se prévaloir du principe de la confiance. La demande préalable n'est pas non plus opposable aux opposants et opposantes.¹⁴⁴ L'autorité d'octroi du permis de construire constate les faits d'office (art. 18 LPJA). Il lui est loisible de faire compléter un rapport officiel ou spécialisé en posant des questions supplémentaires. Le SMH n'est pas associé à la procédure au-delà de ce que prévoit le droit cantonal (art. 10c LC et art. 22 al. 3 DPC) : l'analyse selon l'art. 3.3 RQu est une règle exclusivement communale. Le SMH n'a pas à procéder à une telle analyse, ni du bâtiment ni de ses abords. A juste titre, la commune a fait application de l'al. 3 de cette disposition en faisant effectuer une telle analyse par une spécialiste externe à propos du jardin (sans frais pour les requérants).

b) Les recourantes 1 et 2 font grief au rapport du 31 mai 2022 de n'émaner que d'une seule personne et non pas d'un groupe de conseillers-consultants de la commune, comme le prescrit l'art. 3.2 RQu. Or le but d'un tel groupe d'expert serait d'aboutir à un avis fondé par la pluralité des points de vue confrontés.

Aux termes de l'art. 3.2 al. 1 RQu, toutes les demandes sont examinées par un groupe de conseillers-consultants de la commune. A cet égard, la commune a joint à sa prise de position du 21 décembre 2023 un extrait des directives d'application du RQu¹⁴⁵. Le chiffre 3 a la teneur suivante : Les conseillers forment un groupe composé d'un architecte qualifié, d'un spécialiste des coloris et d'une personne qualifiée dans la conservation des monuments historiques ; les dossiers sont

¹⁴² Dossier préfectoral, p. 341

¹⁴³ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], vol. I, Berne 2020, art. 34/34a n. 19a

¹⁴⁴ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, remarques préliminaires art. 32-44 n. 5

¹⁴⁵ Approuvées par le Conseil municipal le 7 octobre 1996

répartis entre eux en fonction de leur expérience dans le domaine qui les concerne. La commune fait valoir que dans le cas d'espèce, l'auteur du rapport du 31 mai 2022 est architecte-urbaniste et l'auteure du rapport de janvier 2023 est historienne de l'art et du patrimoine. Elle ajoute que la consultation d'un spécialiste des coloris n'était pas nécessaire, d'autant que la couleur du projet de construction n'est pas en cause. Elle estime que l'art. 3.2 RQu est respecté.

Les rapports consignants la position des conseillers et qui doivent être joints au dossier de la demande de permis de construire par l'autorité (art. 3.2 al. 2 RQu) ne peuvent concerner que les domaines où la commune est compétente pour légiférer, c'est-à-dire en l'occurrence en matière de protection des sites et des espaces extérieurs, à l'exclusion de la protection des monuments historiques. 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, elles sont toutefois liées par le principe de proportionnalité.¹⁴⁶ Cette liberté vaut aussi pour les prescriptions d'ordre procédural en lien avec les domaines susmentionnés. L'interprétation de la commune ne prête pas le flanc à la critique. La DTT ne voit pas de raison de s'en écarter. L'interprétation est corroborée par les directives d'application du RQu qui prévoient une répartition des dossiers par domaine. La réunion systématique d'un groupe serait peu praticable, voire excessivement coûteuse.

c) Sur ces points, les recourantes 1 et 2 n'obtiennent pas gain de cause. S'agissant de questions subordonnées et de caractère formel, elles n'ont pas d'influence sur l'issue de la procédure de recours et pas d'effets sur la répartition des frais.

10. Abaissement du trottoir

a) Le projet prévoyait, outre les 4 places de stationnement dans la cour du côté de la rue U._____, une autre place de stationnement isolée à l'entrée du parc du côté de la route N._____. La commune ayant refusé l'aménagement de cette place dans sa prise de position du 12 avril 2023 parce qu'elle se situe dans le jardin protégé selon le relevé ICOMOS, le rapport historique complémentaire et le règlement de quartier, la préfecture a rejeté la demande de permis à cet égard. La partie intimée n'a pas interjeté recours.

Le projet prévoit en outre l'abaissement du trottoir situé le long de la route N._____, sur une longueur de 9 m devant le portail d'entrée au jardin. La partie intimée estime que la hauteur actuelle de la bordure, de 12 cm, est trop importante. Il s'agit de la route cantonale La Neuveville – Lamboing, la largeur de la chaussée est de 4,50 m, on y circule dans les deux sens. Le trottoir le long de la parcelle n° O._____ mesure entre 1,50 m et 2,50 m. Il n'y a pas de trottoir de l'autre côté de la route : le pied des façades de maisons correspond au bord de la chaussée. Une discussion préalable aurait eu lieu avec un responsable de l'OPC, lequel aurait « proposé » à la partie intimée que cet office fasse poser des poteaux aux endroits stratégiques pour éviter que les automobilistes n'utilisent l'abaissement pour rouler sur le trottoir.¹⁴⁷

b) La recourante 3 et le recourant 4 sont voisins directs, ils avaient formé opposition avec 5 autres personnes. Dans leur recours (qui respecte le délai, la décision attaquée ayant été notifiée le 13 novembre 2023¹⁴⁸), elle et il font valoir que l'abaissement aggrave une situation déjà dangereuse sur le plan de la sécurité des piétons, en particulier de nombreux enfants sur le chemin de

¹⁴⁶ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, art. 9-10 n. 4a; JAB 2009 p. 329 c. 5.3, JAB 2006 p. 491 c. 6.3.1

¹⁴⁷ dossier préfectoral, documents de la demande de permis p. 128

¹⁴⁸ dossier préfectoral, p. 536

l'école. L'abaissement faciliterait l'accès au trottoir aux milliers d'automobilistes empruntant quotidiennement la route N. _____. La recourante 3 et le recourant 4 reprochent à la préfecture de n'avoir pas examiné la possibilité de respecter les conditions retenues par l'OPC, qui s'est limité à un examen théorique sans prendre en compte la configuration concrète des lieux. Elle et il sont d'avis qu'à tout le moins la réalisation du débouché nécessiterait la pose de deux potelets évoqués en procédure et mentionnés dans les considérants de la décision attaquée, mais ne figurant pas dans le dispositif.

La partie intimée fait valoir que l'abaissement du trottoir au niveau du portail du jardin est nécessaire pour permettre l'accès au jardin pour les véhicules des jardiniers, entreprises de construction, de déménagement et les véhicules de secours. A son avis, cet abaissement améliorera les conditions d'accès, afin d'entrer sur la parcelle plus rapidement, sans que les véhicules ne doivent entièrement s'arrêter pour pouvoir franchir la bordure de trottoir à angle droit. Du point de vue de la partie intimée, l'abaissement aurait un effet positif sur la fluidité et donc également sur la sécurité du trafic. La partie intimée invoque ensuite que le mur et le portail du jardin font partie de l'objet classé, de sorte que toute modification de ceux-ci pour adapter l'accès est exclue. D'après elle, l'accès existant ne doit donc, d'emblée, pas respecter les distances de visibilité. Elle estime que le rapport de l'OPC, qui contient simplement les conditions standard sans adaptation au cas d'espèce, n'est à ce propos pas pertinent. Finalement, la partie intimée relève en substance qu'il n'incombe pas à la préfecture de statuer la mise en place de potelets : s'agissant d'une mesure de circulation pour une route cantonale, seul l'OPC serait compétent.

Selon sa prise de position du 19 janvier 2024, la préfecture est d'avis que le projet est conforme aux règles de sécurité. Elle relève que l'accès est existant et que le projet ne prévoit qu'un abaissement du trottoir pour le faciliter. Elle se dit avoir été convaincue par le rapport de l'OPC et s'y en être remise entièrement. A son avis, la question de savoir si des potelets seront in fine installés ne doit pas être tranchée, dès lors que ceux-ci ne font pas formellement partie de la demande de permis de construire. La préfecture ayant questionné l'OPC après la réception du recours, cet office l'a informée qu'il autoriserait la pose d'un potelet en aval du débouché projeté.

Dans sa prise de position du 21 décembre 2023, la commune est d'avis qu'il appartient en premier lieu à l'OPC de prendre position sur le recours de la recourante 3 et du recourant 4. Dans sa prise de position du 12 avril 2023, elle avait relevé que si le canton donne son accord, elle ne s'oppose pas formellement à créer une sortie pour les véhicules sur la route N. _____. Toutefois, elle jugeait préférable de concentrer les places de stationnement dans la cour au sud-est. En effet, elle considère la sortie sur la rue U. _____ plus facile et sécuritaire que sur la route N. _____. Elle précise que la route N. _____ est très fréquentée par les voitures, qui utilisent régulièrement le trottoir pour croiser des bus ou des camions. Au demeurant, c'est dans cette même prise de position qu'elle refusait l'aménagement de la place de stationnement dans le jardin.

c) Dans son rapport officiel du 3 novembre 2022, l'OPC Arrondissement d'ingénieur en chef III, Service pour le Jura bernois, a considéré ce qui suit :

Le portail existant donnant sur la route N. _____ n'est pas considéré comme un accès/débouché sur la route cantonale du fait qu'une bordure sépare la chaussée du trottoir. Il n'y a donc actuellement pas (ou plus) d'accès sur la route cantonale à cet endroit et une autorisation de notre service pour un nouveau débouché sur la route cantonale est nécessaire.

L'OPC a proposé l'octroi de l'autorisation pour la création d'un nouvel accès sous réserve d'un certain nombre de charges concernant les coûts (à supporter entièrement par les requérants), le chantier ainsi que le débouché lui-même. Parmi celles qui concernent ce dernier point, on relève notamment :

4.3 Au débouché de l'accès, la distance de visibilité depuis un point d'observation situé à 2,50 m en arrière du bord de la chaussée doit être d'au moins 25 m dans les deux directions, au milieu de la voie de circulation. Depuis le point d'observation jusqu'au milieu de la voie de circulation, chaque champ de vision doit être libéré en permanence de tout obstacle sur toute la longueur de la distance de visibilité requise, sur une hauteur comprise entre 60 cm et 3 m au-dessus du niveau de la chaussée.

4.5 La largeur de la voie d'accès doit mesurer au minimum 3 m.

4.10 La voie d'accès doit être munie d'un revêtement anti-poussière (enrobé bitumeux, béton ou pavés), au moins sur les 5 premiers mètres.

4.13 Dans la bande de terrain interdit à la construction (zone de 5 m parallèle au bord de la chaussée de la route cantonale), tous les éléments susceptibles de gêner la vue (véhicules, plantations, clôtures, entreposages, installations) sont prohibés.

Dans la décision attaquée, la préfecture a considéré que le débouché est existant et bénéficie, de ce fait, de la garantie des droits acquis. La nécessité d'abaisser le trottoir est justifiée d'après elle par le besoin d'accéder à cette partie du bien-fonds avec des véhicules pour l'entretien du jardin, lors de travaux, de déménagements ou par des véhicules de secours. A son avis, l'adaptation du trottoir améliorera les conditions d'accès, afin d'entrer sur la parcelle plus rapidement. Elle a relevé encore que la pose de deux potelets améliorera la situation, car ils forceront les véhicules à s'arrêter s'ils devaient monter sur le trottoir.

d) La partie intimée n'a pas recouru contre le refus de l'aménagement d'une place de stationnement dans le jardin du côté de la route N._____ statué au chiffre 4.3, 1^e phr., de la décision attaquée. Par conséquent, ce refus est entré en force de chose décidée.

e) Les accès, raccordements de chemins et débouchés de toute nature sur des routes publiques, leur extension ainsi qu'un usage accru requièrent l'autorisation de la collectivité publique compétente (art. 85 al. 1 LR). En principe, un seul débouché est accordé par immeuble (art. 85 al. 2 LR). A cet égard, une autorisation exceptionnelle au sens de l'art. 26 LC n'est pas nécessaires mais les circonstances concrètes du cas d'espèce doivent faire apparaître clairement la nécessité d'une liaison routière supplémentaire.¹⁴⁹ Cette nécessité doit reposer sur des motifs fondés.¹⁵⁰ En l'espèce, il n'est pas contesté qu'un débouché existe déjà pour le bien-fonds, soit à la rue U._____.

En lien avec le projet d'abaissement du trottoir, la préfecture considère que le débouché sur la route N._____ est existant et bénéficie, de ce fait, de la garantie des droits acquis. Cette position ne peut être suivie. En vertu de la garantie des droits acquis, les bâtiments et installations autorisés sous l'empire de l'ancienne loi ne sont pas affectés par de nouveaux plans et prescriptions (art. 3 al. 1 LC et art. 84 LR). Ces bâtiments et installations peuvent être entretenus, rénovés, transformés ou agrandis pour autant que ces travaux n'accentuent pas leur non-conformité aux prescriptions nouvelles (art. 3 al. 2 LC). La garantie des droits acquis est une émanation d'une part de la garantie de la propriété, qui protège l'investissement financier, et d'autre part de la protection de la bonne foi, qui interdit en principe l'effet rétroactif des lois. Cette garantie s'étend également à une affectation devenue contraire au droit à la suite d'un changement du régime juridique, à condition toutefois que l'activité en question ait supposé un investissement financier et qu'elle ait été exercée réellement et sans interruption durable.¹⁵¹

L'OPC expose que du fait de la bordure séparant la chaussée du trottoir, il n'y a pas ou plus de débouché sur la route N._____. Dès lors, une autorisation pour un nouveau débouché, qui est aussi un deuxième débouché, est donc en effet nécessaire en vertu de l'art. 85 LR. Il s'agit bien

¹⁴⁹ décision DTT n° 110/2017/65 du 18 décembre 2017, consid. 2b

¹⁵⁰ Arrêt du TA 2022/116 du 30 décembre 2022, consid. 2.1 y.c. référence à Anita Horisberger Jecklin, Strassenanschluss, dans KPG-Bulletin 4/2019 S. 108; Arrêt du TA 2020/34 du 17 février 2022, consid. 5.6.2

¹⁵¹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édité.], vol. I, Berne 2020, art. 3 n. 1 ss

d'une situation qui exige juridiquement une autorisation formelle. Le fait qu'il existe une sortie, qui a « toujours été utilisée pour l'accès de véhicules, notamment pour l'entretien du jardin et pour les livraisons et déménagements »¹⁵² n'est pas pertinent. L'utilisation de facto d'une sortie sur domaine public ne vaut pas autorisation. La partie recourante et partie intimée s'accordent que la route N. _____ dans le secteur a été remise à neuf en 2013. La partie intimée ne fait pas valoir que le propriétaire foncier ou la propriétaire foncière de l'époque aurait à cette occasion formé une opposition tendant au maintien d'un débouché existant. De fait, à ce jour il n'y a pas de places de stationnement autorisées dans le jardin. Dès lors un débouché correspondant serait forcément nouveau. Par conséquent, il n'y a pas d'atteinte à la bonne foi des propriétaires, en particulier de la partie intimée. De plus, il n'y a pas eu de la part de la partie intimée ou des précédents propriétaires d'investissement dans une construction ou installation liée à la sortie sur la route N. _____. Ainsi, il n'est pas possible de conclure à l'existence d'un droit acquis.

f) La commune a refusé l'aménagement d'une place de stationnement en raison de la protection du jardin, et la préfecture a donc rejeté la demande de permis à cet égard. Partant, l'abaissement du trottoir perd l'essentiel de sa raison d'être. Pour cette raison déjà, l'existence de motifs fondés justifiant un deuxième débouché n'est pas réalisée. Autoriser le débouché encouragerait des stationnements de voitures de tourisme à l'intérieur du jardin, quand bien même aucune place n'y est autorisée. L'abaissement du trottoir accentuerait encore ce risque.

A cela s'ajoutent des questions de sécurité. Le rapport de l'OPC propose des charges qui ne sont pas réalisables en l'occurrence. La charge 4.3 fixe la distance de visibilité depuis un point d'observation situé à 2,50 m en arrière du bord de la chaussée, le champ de vision devant être libre sur toute la longueur de cette distance des deux côtés. Or à la sortie sur la rue N. _____, le trottoir mesure 2 m de large. Le portail du jardin est doté de part et d'autre de piliers qui mesurent environ 50 cm.¹⁵³ C'est dire que le point d'observation voulu par l'OPC se situe en arrière des piliers, qui obstruent de fait dans le champ de vision. Celui-ci est encore d'autant rétréci car entre les piliers, la largeur de la voie d'accès, à raison de 2,50 m, n'atteint pas le minimum de 3 m requis à la charge 4.5. De plus, le mur et la végétation qui sont partie intégrante du jardin protégé gênent également la vue, or ils se trouvent dans la bande de terrain de 5 m interdite à la construction selon charge 4.13. Compte tenu de la protection dont bénéficie le jardin (cf. consid. 8), il n'est pas envisageable de modifier ces éléments pour adapter l'accès, comme le reconnaît la partie intimée elle-même. Pour les mêmes raisons, le revêtement anti-poussière sur une longueur de 5 m ne va pas non plus forcément de soi, il est au demeurant sans doute moins pertinent sur le plan de la visibilité et donc de la sécurité. Ces éléments plaident contre un débouché sur la route N. _____. On ne peut suivre la partie intimée lorsqu'elle avance que l'accès sur cette route ne doit pas respecter les distances de visibilité. Pour la sécurité des usagers, en particulier des piétons, l'entrée mais surtout la sortie sur la route N. _____ doit être empêchée pour des raisons de visibilité. A noter encore que la pose de potelets n'est pas objet de la présente procédure. Destinés apparemment à empêcher les automobilistes de monter sur le trottoir, ils n'auraient qu'une influence limitée sur les dangers de la sortie de la parcelle, notamment pour les piétons.

La partie intimée fait valoir que l'abaissement améliore la rapidité d'accès à la parcelle. Elle y voit un effet positif sur la fluidité et donc sur la sécurité du trafic. Il faut d'abord relever que la modération de la vitesse empêcherait plutôt la congestion du trafic.¹⁵⁴ Il n'est pas établi que le ralentissement du trafic en augmente la dangerosité. Par ailleurs, comme déjà mentionné, la sortie sur le domaine public est plus dangereuse que l'entrée sur la parcelle, ce pour les raisons de visibilité.

¹⁵² Écriture de la partie intimée du 26 avril 2024

¹⁵³ Cf. pièce justificative 5 du recours (photographie dans dossier préfectoral p. 350)

¹⁵⁴ Cf. pièce justificative 7 du recours (courriel de l'OPC adressé au recourant 4)

Ce constat est d'autant plus vrai que la route N. _____ est en pente. D'amont en aval, des utilisateurs de trottinettes, de rollers, voire des vélos d'enfants peuvent surgir sur le trottoir (art. 1 al. 10 et art. 41 al. 2 OCR¹⁵⁵), qui ne seraient pas vus à temps, faute de visibilité suffisante.

La partie intimée invoque en outre la nécessité de l'accès au jardin pour divers véhicules utilitaires (jardiniers, entreprises de construction et de déménagement) et les véhicules de secours. Les véhicules du service du feu, du service de santé et d'autres véhicules prioritaires peuvent intervenir en dehors des règles de la circulation ou des mesures spéciales relatives à la circulation lors des courses officielles urgentes aux conditions de l'art. 100 al. 4 LCR¹⁵⁶. Autrement dit, si ces conditions sont respectées, ces véhicules peuvent emprunter également des entrées sur des parcelles privées qui ne sont pas formellement autorisées. En l'occurrence, l'autorisation d'un deuxième débouché pour les véhicules de secours n'est donc pas nécessaire. Un abaissement du trottoir n'est pas non plus nécessaire pour ces véhicules qui par nature peuvent être amenés à intervenir sur des terrains inégaux. Restent les véhicules utilitaires. Il faut préalablement relever que si la préfecture était d'avis que le deuxième débouché peut être autorisé, cette décision devait faire partie de la décision globale (art. 9 al. 2 let. a LCoord). Cette décision manque toutefois au dispositif de la décision attaquée. A ce stade, et vu l'issue de la procédure de recours par ailleurs, il n'incombe pas à la DTT d'instruire et statuer la question de savoir si, dans quelle mesure et selon quelles modalités il serait possible d'autoriser un débouché secondaire partiel, destinés aux véhicules utilitaires. De tels véhicules, tout comme les véhicules de secours, sont par nature amenés à intervenir sur des terrains inégaux. Ainsi l'abaissement du trottoir doit de toute façon être refusé. A noter que l'art. 15 al. 3 OCR enjoint au conducteur qui traverse un trottoir et débouche sur une route de se faire aider d'une tierce personne, qui surveillera la manœuvre. Les diverses entreprises susmentionnées circulent souvent à deux dans un véhicule, ce qui rend possible le respect de cette règle. Au contraire, dans les voitures de tourisme, les conducteurs et conductrices voyagent souvent seuls.

Au vu de ce qui précède, le projet d'abaissement du trottoir doit être rejeté. Le recours est admis.

11. Frais de première instance

En définitive, la décision attaquée doit être annulée à l'exception du chiffre 4.3, 1^e phrase, qui est entré en force.

Selon l'art. 52 al. 1 DPC, le requérant ou la requérante supporte les frais officiels de la procédure d'octroi du permis de construire. Ainsi, les frais statués au chiffre 4.6 de la décision attaquée restent dus.

Au chiffre 4.4 de la décision attaquée, il est statué que la décision de concession d'eau d'usage no 2022.BVD.6538, datée du 16 octobre 2023 et établie par l'Office des eaux et des déchets, fait partie intégrante de la décision globale. Il n'importe pas en l'espèce que la décision de concession ait ou non été contestée dans la présente procédure de recours. Son sort étant dépendant de celui de la décision globale, laquelle est pour l'essentiel annulée (à l'exclusion des ch. 4.3, 1^e phr., et 4.6), la décision de concession d'eau d'usage ne peut pas entrer en force à ce stade. Le chiffre 4.4 de la décision globale doit donc également être annulé. Ainsi la redevance unique, due selon le ch. 5.4 de la décision de concession « à partir de la notification de la décision de concession », ne doit-elle pas être facturée par l'OED, ce d'autant plus qu'elle est liée à la durée de la concession

¹⁵⁵ Ordonnance fédérale du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière, OCR, RS 741.11

¹⁵⁶ Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière, LCR, RS 741.01

(cf. art. 9 DRE¹⁵⁷) qui à ce stade ne peut pas débiter. Par contre, l'émolument administratif reste dû, il est compris dans le ch. 4.6 de la décision globale.

12. Frais et dépens

a) Les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 108 al. 1 LPJA), en l'occurrence la partie intimée. Les frais de procédure sont perçus sous la forme d'un émolument forfaitaire (art. 103 al. 2 LPJA en relation avec l'art. 19 al. 1 OEmo¹⁵⁸). En l'espèce, il convient de fixer cet émolument à CHF 2 200.- s'agissant du recours du 7 décembre 2023 et à CHF 800.- s'agissant du recours du 13 décembre 2023. Ces montants tiennent équitablement compte de la jonction des procédures.

b) La partie intimée doit en outre rembourser aux recourantes et recourant leurs dépens (art. 108 al. 3 LPJA). La note d'honoraires produite par le représentant des recourantes 1 et 2 n'appelle pas de remarques. La partie intimée doit verser aux recourantes 1 et 2 la somme de CHF 3 296,80.- à titre de dépens. La note d'honoraires produite par le représentant de la recourante 3 et du recourant 4 n'appelle pas non plus de remarques. La partie intimée doit verser à la recourante 3 et au recourant 4 la somme de CHF 4 643,85.- à titre de dépens.

III. Décision

1. Les recours sont admis. La décision globale de la préfecture du 9 novembre 2023 est annulée, à l'exception du chiffre 4.3, 1^{ère} phrase, qui est entrée en force de chose décidée. La demande de permis de construire des 2 mars 2022 et 10 août 2022 est rejetée.

2. Les interventions au jardin telles qu'elles résultent du considérant 8 sont assujetties à l'octroi d'un permis de construire.

3. Les frais de procédure de CHF 3 000.- sont mis à la charge de l'intimé 1 et de l'intimée 2. Il et elle répondent solidairement du montant total. La facture leur sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.

4. Les frais de la procédure de première instance d'un montant de CHF 10 340,50 restent dus (chiffre 4.6 de la décision attaquée). La Préfecture du Jura bernois est compétente pour l'encaissement de ces frais.

5. L'intimé 1 et l'intimée 2 verseront aux recourantes 1 et 2 la somme de CHF 3 296,80.- (TVA comprise), à titre de dépens. L'intimé 1 et l'intimée 2 répondent solidairement du montant total.

6. L'intimé 1 et l'intimée 2 verseront à la recourante 3 et au recourant 4 la somme de CHF 4 643,85.- (TVA comprise), à titre de dépens. L'intimé 1 et l'intimée 2 répondent solidairement du montant total.

¹⁵⁷ Décret du 11 novembre 1996 sur les redevances dues pour l'utilisation des eaux, DRE, RSB 752.461

¹⁵⁸ Ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale (Ordonnance sur les émoluments, OEmo ; RSB 154.21)

IV. Notification

- Maître D. _____, par courrier recommandé
- Maître G. _____, par courrier recommandé
- Maître J. _____, par courrier recommandé
- Préfecture du Jura bernois, par courrier recommandé
- Municipalité de La Neuveville, par courrier recommandé
- Office des ponts et chaussées, IIIe arrondissement d'ingénieur en chef, département aménagement des eaux, rue du Contrôle 20, Bienne (consid. 2)
- Office des ponts et chaussées, IIIe arrondissement d'ingénieur en chef, Service pour le Jura bernois (consid. 10)
- Service des monuments historiques
- Office des eaux et des déchets, Utilisation des eaux, Eau d'usage et pompes à chaleur (consid. 11)

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 six 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.