



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 110/2024/69

Décision de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) du 19 septembre 2024

en la cause liée entre

Madame **C.** _____
recourante 1

Monsieur **D.** _____
recourant 2

représentées par Maître **E.** _____

et

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

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), Unité francophone, Service de l'aménagement local et régional, Hauptstrasse 2, case postale, 2560 Nidau

en ce qui concerne la décision de la Municipalité de La Neuveville du 22 avril 2024 (permis de construire n° A. _____; panneaux photovoltaïques) et la décision de l'OACOT, Unité francophone, du 29 février 2024 (n° de l'affaire : 2024.DIJ.1402)

I. Faits

1. Le 28 juin 2023, la recourante et le recourant (ci-après : la partie recourante) ont déposé une demande de permis de construire pour la pose de panneaux photovoltaïques sur le toit de leur immeuble sis sur la parcelle no I. _____ du ban de la Neuveville. Celle-ci est située dans le périmètre du plan de protection des rives « La Neuveville – Saint Joux, partie est (plan no 2) »¹. L'immeuble se trouve dans la partie nord de cette parcelle dans le secteur H1 pour lequel les dispositions restreignant les possibilités en matière de construction et d'affectation n'ont pas encore été approuvées, notamment à cause de l'incertitude quant au chemin de rive.² La partie sud de la parcelle est située en zone de protection des rives selon l'art. 19 du règlement de quartier

¹ Plan adopté le 14 décembre 2005 par le Conseil général de la Neuveville, approuvé avec corrections le 5 mars 2008 par l'OACOT et partiellement annulé par le JTA 2010.109 du 19 novembre 2012

² Cf. surtout JTA 100.2010.109 du 19 novembre 2012, consid. 3.4

« la Neuveville – Sait Joux, partie est »³ et le long de la rive du lac dans la zone affectée à des besoins publics (ZBP, art. 15 ss. RQ). Suite à la demande de la Municipalité, la partie recourante a complété le dossier plusieurs fois.

2. Par écriture du 22 décembre 2023, une voisine a formé opposition.

3. Le 6 février 2024, la Municipalité a remis le dossier à la Préfecture du Jura bernois qui l'a transmis, accompagné de son rapport, à l'OACOT (approbation par analogie avec un projet planifié en deçà de 50 m de la rive avant que les plans de protection des rives soient édictés, cf. art. 8 al. 2 LRLR⁴ et art. 24 ORL⁵). Par décision du 29 février 2024, l'OACOT a refusé son approbation.

Par décision du 22 avril 2024, la Municipalité a refusé à la partie recourante le permis de construire.

4. Par écriture du 23 mai 2024, la partie recourante a interjeté recours auprès de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) contre la décision du 22 avril 2024. La partie recourante conclut à l'annulation de la décision du 22 avril 2024 et à l'octroi du permis de construire relatif à la pose de panneaux photovoltaïques et subsidiairement au renvoi du dossier à l'autorité intimée.

5. L'Office juridique, qui conduit les procédures de recours pour la DTT⁶, a requis le dossier préliminaire, a demandé à l'opposante si elle veut participer à la procédure et dirigé l'échange des mémoires. L'opposante n'a pas répondu et ne participe donc pas à la procédure. La Municipalité et l'OACOT concluent au rejet du recours. Les faits et arguments de la cause sont abordés, en tant que de besoin, dans les considérants ci-après.

II. Considérants

1. Recevabilité

Conformément à l'art. 40 LC⁷, les décisions relatives à l'octroi du permis de construire peuvent faire l'objet d'un recours en matière de construction auprès de la DTT dans un délai de 30 jours à compter de leur notification. Les décisions de l'OACOT relatives à l'approbation d'un projet de construction sur la bande de terrain interdite à la construction au sens de l'article 8, 2e alinéa de LRLR peuvent être attaquées en même temps que la décision en matière de construction par le biais d'un recours auprès de la DTT (art. 24 al. 4 ORL). Il en va de même pour une approbation par analogie. La DTT est donc compétente pour statuer sur le présent recours. Le requérant ou la requérante, les opposants ou opposantes ainsi que l'autorité communale compétente ont qualité pour recourir (art. 10 LC en relation avec l'art. 40 al. 2 LC). La partie recourante, dont la demande de permis a été refusée, est lésée par la décision attaquée et a 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.

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

⁴ Loi du 6 juin 1982 sur les rives des lacs et des rivières (LRLR ; RSB 704.1)

⁵ Ordonnance sur les rives des lacs et des rivières (ORL ; RSB 704.111)

⁶ 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)

⁷ Loi sur les constructions du 9 juin 1985 (LC ; RSB 721.0)

2. Droit d'être entendu

a) La partie recourante fait valoir une violation du droit d'être entendu dès lors qu'elle n'a jamais eu l'occasion de s'exprimer intégralement sur la cause avant que la décision attaquée soit prise.

La commune est d'avis que les autorités appliquent le droit d'office et que le droit d'être entendu ne se réfère pas au fait d'être entendu sur l'appréciation juridique de l'autorité. Selon elle, le droit d'être entendu de la partie recourante n'a pas été violé.

b) Le droit d'être entendu prévu aux art. 21 ss LPJA⁸ comprend en particulier le droit des parties de prendre connaissance de chaque pièce du dossier, respectivement de chaque détermination des parties et des autorités et de pouvoir s'exprimer à ce sujet. Cela vaut indépendamment du fait que celles-ci contiennent des faits ou des arguments nouveaux et qu'elles puissent effectivement influencer l'autorité dans sa décision. Les parties doivent donc être informées de chaque écriture afin qu'elles aient la possibilité de s'exprimer si elles l'estiment nécessaire. C'est pourquoi, dans la procédure d'octroi du permis de construire, tous les rapports officiels et les rapports techniques ainsi que les déterminations de la partie adverse doivent être notifiées aux parties.⁹

Selon le dossier, la Municipalité n'a pas transmis à la partie recourante ni la deuxième prise de position de l'opposante du 29 janvier 2024 ni la lettre de la Préfecture du 13 mars 2024 avec le rapport officiel de l'OACOT du 29 février 2024 et n'a pas accordé à la partie recourante la possibilité de se prononcer dans le cadre d'observations finales. Elle a donc violé son droit d'être entendu. Selon la pratique, la violation du droit d'être entendu peut être réparée si l'autorité de recours dispose du même pouvoir d'examen que l'instance précédente, ce qui est le cas en l'espèce (art. 40 al. 3 LC).¹⁰ La violation du droit d'être entendu sera cependant prise en compte dans les frais afférents à la présente procédure.

3. Installation de panneaux photovoltaïques

a) La partie recourante planifie l'installation de panneaux photovoltaïques sur le toit de son immeuble dans le périmètre du plan de protection des rives « La Neuveville – St-Joux, partie est (plan no 2) » dans le secteur H1. Dans son jugement du 19 novembre 2012 (100.2010.109), le Tribunal administratif du canton de Berne a annulé l'approbation du tracé du chemin de rive dans la portion où se trouve la parcelle de la partie recourante faute de motivation suffisante. De plus, il a annulé l'approbation du plan mentionné en ce qui concerne les limitations de construire par rapport à la zone H1. Selon ce jugement, il appartiendra à la commune, après avoir statué sur le tracé du chemin de rive, de se prononcer sur les limitations de construire adéquates et conformes à la situation du cas d'espèce, remplissant les buts de la LRLR et respectant les dispositions de l'OEaux. Jusqu'à présent, la commune n'a pas encore respecté cette obligation. Le chemin de rive n'est donc pas fixé et il n'existe aucune réglementation en vigueur pour la zone H1.¹¹

⁸ Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RSB 155.21)

⁹ ATF 138 I 484 c. 2.1, 133 I 100 c. 4.3 ss; JAB 2009 p. 328 ss consid. 2.4; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5e éd., tome I, Berne 2020, art. 38-39 n. 9b; Urs Eymann, Das rechtliche Gehör im erstinstanzlichen Baubewilligungsverfahren, GAC/KPG Bulletin 2006 p. 47 ss

¹⁰ ATF 142 II 218 c. 2.8.1; Michel Daum, dans *Kommentar zum bernischen VRPG* [2^e édit.], 2020, art. 21 n. 9 à 11

¹¹ Selon l'art. 36 al. 1 du plan de protection des rives « la Neuveville – F. _____ », parti est (2), le plan de lotissement avec prescriptions spéciales « rives du lac » du 20 mai 1981, approuvé le 12 mars 1982, est abrogé

b) Selon l'art. 3 al. 1 let. a et b LRLR, le plan de protection des rives fixe notamment une zone de protection des rives dans les régions exemptes de constructions, des limitations de construire dans les régions pourvues de constructions, un chemin longeant la rive, des surfaces libres mises à la disposition de la collectivité pour la détente et le sport et des mesures visant au maintien des rives dans un état proche de l'état naturel et à leur rétablissement. L'art. 8 al. 2 LRLR prévoit une interdiction générale de construire en deçà de 50 m de la rive jusqu'à ce que les plans de protection des rives soient édictés. Le service compétent de la Direction de l'intérieur et de la justice peut réduire ou augmenter cette distance par endroit à la demande des communes concernées, des organisations de protection de la nature ou des organisations de protection des rives. L'art. 8 LRLR ne prévoit pas d'exception pour des constructions dans cette bande de terrain interdite à la construction. Au vu de l'art. 5 al. 3 LRLR (approbation pour les constructions dans la zone de protection des rives définitive), de l'art. 6 al. 3 LRLR (dérogation au plan de protection des rives) et du principe de la proportionnalité, le Conseil d'Etat a créé la procédure selon l'art. 24 ORL pour des projets de construction sur la bande de terrain interdite à la construction provisoire selon l'art. 8 al. 2 LRLR.¹² Dans la pratique, cette procédure a été régulièrement appliquée.¹³ Selon l'art. 24 al. 1 ORL, une demande d'approbation d'un projet de construction sur la bande de terrain interdite à la construction est établie et publiée en même temps que la demande du permis de construire. Après avoir organisé les pourparlers de conciliation, la commune remet le dossier au préfet qui le transmet, accompagné de son rapport, à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (art. 24 al. 2 ORL). L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire donne son approbation si le projet de construction n'est susceptible de compromettre ni le plan de protection des rives, ni la réalisation de la législation sur la protection des rives (art. 24 al. 3 ORL). Sa décision lie l'autorité chargée de délivrer le permis de construire. De même que la décision portant sur l'octroi du permis de construire, elle peut être contestée conformément aux dispositions de la législation sur les constructions (art. 24 al. 4 ORL).

d) Le site de construction se trouve à plus de 50 m de la rive et donc hors de la zone d'interdiction de construire en deçà de 50 m de la rive selon l'art. 8 LRLR. Néanmoins, aucun projet de construction ne doit être susceptible de compromettre le plan de protection des rives que la commune doit édicter selon le jugement du 19 novembre 2012 du Tribunal administratif du canton de Berne. Pour atteindre ce but, il convient d'appliquer les règles de l'art. 8 al. 2 LRLR et de l'art. 24 ORL par analogie. Cette solution se justifie d'autant plus que la LRLR crée une réglementation spéciale qui ne permet pas sans autre d'appliquer les règles de la LC et notamment les art. 36 s. LC.¹⁴ Vu que l'ancienne réglementation est abrogée¹⁵, l'art. 36 al. 1 LC ne s'appliquerait en aucun cas.¹⁶

e) En l'espèce, la Municipalité a fait parvenir le dossier à la Préfecture pour que celle-ci puisse établir son rapport et le transmettre ensuite à l'OACOT pour approbation au sens de la procédure décrite à l'art. 24 ORL.¹⁷ Selon la Préfecture, après examen du dossier, il apparaît que l'installation de panneaux photovoltaïques sur le toit du bâtiment ne compromet ni le plan de protection des rives, ni la réalisation du futur chemin de rive. Elle conclut que le projet pourrait éventuellement être accepté, sous réserve de l'approbation de l'OACOT au sens de l'art. 24 al. 3 ORL.¹⁸

Selon le rapport du 29 février 2024 de l'OACOT, l'installation de panneaux photovoltaïques sur le toit du bâtiment ne risque pas d'interférer avec le futur tracé du chemin de rive et le projet n'entre

¹² Cf. Peter Ludwig, Entscheide, GAC/KPG Bulletin 5/86 p. 16

¹³ Cf. notamment JTA 2016/74 du 26 octobre 2016, consid. 3.3

¹⁴ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5^e éd., tome I, Berne 2020, art. 11 n. 12

¹⁵ Cf. l'art. 36 al. 1 du plan de protection des rives « La Neuveville – St-Joux, parti est (2) »,

¹⁶ Cf. décision no 110/2022/106 de la DTT du 16 février 2023 consid. 2d

¹⁷ Cf. dossier communal pag. 14 s

¹⁸ Cf. dossier communal pag. 11 s

pas en conflit avec la législation sur la protection des rives. Sous le titre « appréciation en ce qui concerne le plan de protection des rives » l'OACOT a refusé son approbation en argumentant que l'absence de réglementation pour la zone H1 équivaut à une interdiction de construire dans la zone H1 et que seuls des travaux de réparation et d'entretien peuvent être autorisés. Dans sa prise de position du 5 juillet 2024, l'OACOT ajoute qu'à l'heure actuelle, le secteur 2 du plan de protection des rives « La Neuveville-Saint Joux » est toujours en cours de modification et que l'OACOT n'a reçu aucun dossier pour l'ouverture et/ou la poursuite d'une procédure d'édiction d'un plan d'affectation, que ce soit pour un examen préalable ou pour une approbation.

La commune fait valoir qu'une installation photovoltaïque pose toujours la question de savoir si elle est compatible avec le site ou le paysage et si elle ne provoque pas des immissions (éblouissement) susceptibles de nuire au paysage riverain. Elle est d'avis qu'il s'agit d'un projet de construction qui est tout à fait susceptible de compromettre la physionomie des rives ainsi que le plan de protection des rives. Selon elle, l'absence de réglementation de la zone HA équivaut à une interdiction de construire dans cette zone jusqu'à ce qu'un plan de protection des rives entre en vigueur. Elle fait valoir que depuis la décision de la DTT 110/2022/106 du 16 février 2023, elle se conforme strictement à la procédure prévue par l'art. 24 ORL.

f) Selon l'OACOT l'installation de panneaux photovoltaïques sur le toit du bâtiment ne risque pas d'interférer avec le futur tracé du chemin de rive et le projet n'entre pas en conflit avec la législation sur la protection des rives. A cet égard, la position défendue de l'OACOT convainc. L'installation sur le toit d'un bâtiment ne risque pas de compromettre le chemin de rives car elle ne délimite pas la vue du public sur le lac et ses rives dans l'hypothèse d'un chemin passant au nord des parcelles. Le sens des objectifs de la LRLR sont la bonne intégration des constructions dans le paysage et le respect de la physionomie naturelle de la rive.¹⁹ En l'espèce, ces objectifs sont respectés : Les installations solaires prévues sont peu réfléchissantes selon l'état des connaissances techniques.²⁰ Les installations sont planifiées sur le versant sud, vers le lac et la toiture a une inclinaison de 25 °.²¹ Suivant l'orientation, l'éloignement et la surface des capteurs, les installations de devraient pas produire d'effet d'éblouissement notable vers le lac ou du voisinage.²² Elles ne dépassent pas les pans du toit perpendiculairement de plus de 20 cm et ne dépassent pas du toit, vu du dessus.²³ Les deux installations rectangulaires ne sont pas identiques ni disposées de manière symétrique. Mais elles forment une unité car elles sont contiguës en tout cas en partie. De plus, elles sont d'une couleur sombre bien adaptée au toit.²⁴ Le résultat donne une impression simple et calme et l'installation prévue respecte la nécessaire intégration au site. Il en est ainsi d'autant plus que le législateur fédéral donne une priorité de principe à l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire par rapport aux aspects « esthétiques » qui vaut aussi dans les zones à protéger au sens de l'art. 17 LAT^{25, 26} De plus, le tribunal fédéral, qui interprète la protection de la situation acquise des constructions sises dans l'espace réservé aux eaux (art. 41c al. 2 OEaux) au sens strict, a admis qu'une installation de panneaux photovoltaïques sur le toit d'un bâtiment existant n'a pas d'impact sur l'espace réservé aux eaux.²⁷ Au vu de ce qui précède, le projet n'est pas non plus susceptible de compromettre le plan de protection des rives que la commune doit encore édicter car celui-ci ne pourrait guère interdire ce type d'installation de panneaux photovoltaïques.

¹⁹ JTA 2010.109 du 19 novembre 2012, consid. 3.3.5

²⁰ Cf. dossier communal pag. 48

²¹ Cf. dossier communal pag. 20

²² Cf. Directives du Conseil-exécutif du canton de Berne relatives aux installations de production d'énergies renouvelables non soumises au régime du permis de construire, janvier 2015, chiffre 2.4.3

²³ Cf. dossier communal pag. 50 s

²⁴ Cf. dossier communal pag. 50

²⁵ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700)

²⁶ Jäger, Commentaire pratique LAT : Autorisation de construire, protection juridique et procédure, art. 18a n. 59 s

²⁷ ATF 146 II 304, consid. 9.2

Par contre, l'absence de réglementation pour la zone H1 n'équivaut pas à une interdiction de construire dans la zone H1, mais constitue la raison pour l'application analogue de la procédure selon l'art. 24 ORL. Celle-ci garanti qu'aucun projet de construction ne soit susceptible de compromettre le plan de protection des rives que la commune doit encore édicter. Vu que la LRLR est entrée en vigueur le 6 juin 1982, suivre l'opinion de l'OACOT signifierait une interdiction de construire absolue pendant plus de quarante ans. Une telle interdiction ne serait guère conciliable avec le principe de proportionnalité. Vu que le projet de construction n'est susceptible de compromettre ni le plan de protection des rives, ni la réalisation de la législation sur la protection des rives, l'approbation au sens de l'art. 24 ORL peut être donnée.

g) Par conséquent, le projet peut être autorisé et le recours est admis. La décision de l'OACOT du 29 février 2024 et la décision du 22 avril 2024 rendue par la Municipalité de la Neuveville sont donc annulées. L'approbation au sens de l'art. 24 ORL est donnée et le permis de construire peut être octroyé. Les conditions et charges du rapport officiel no 159486, daté du 8 septembre 2023, délivré par les Services d'équipement de la Municipalité de la Neuveville, font partie intégrante du permis et doivent être observées.

4. Frais de procédure

a) Les frais de procédure sont perçus sous la forme d'un émolument forfaitaire de CHF 1000.- (art. 103 al. 2 LPJA en relation avec l'art. 19 al. 1 OEmo²⁸). Les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 108 al. 1 LPJA). La partie recourante obtient gain de cause. En vertu de l'art. 108 al. 2 LPJA, il n'est pas mis de frais de procédure à la charge des autorités.

b) La partie qui succombe doit payer les dépens de la partie adverse, à moins que le comportement de cette dernière au cours de la procédure de recours ou des circonstances particulières ne justifient une autre répartition, la compensation des dépens ou qu'ils ne doivent être mis à la charge de la collectivité (art. 108 al. 3 LPJA). Le représentant de la partie recourante requiert dans sa note d'honoraires du 29 juillet 2024 le paiement d'un montant de CHF 1670.15 à titre d'honoraires (CHF 1500.-) et de débours (CHF 45.-), TVA (CHF 125.15) comprise. Cette note n'appelle pas de remarques. La Municipalité succombe pour un cinquième en ce qui concerne la violation du droit d'être entendu. Le fait que la Municipalité était liée par la décision de l'OACOT (art. 24 al. 4 ORL) justifie que l'OACOT doit payer le reste des dépens de la partie recourante, soit les quatre cinquièmes des dépens de celle-ci. Le canton de Berne (OACOT) doit donc verser à la partie recourante la somme de CHF 1336.10 et la Municipalité doit lui verser la somme de CHF 334.05 à titre de dépens.

c) Les frais de la procédure de première instance d'un montant de CHF 1295.40 restent dus. La Municipalité de la Neuveville est compétente pour l'encaissement de ces frais.

²⁸ Ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale (Ordonnance sur les émoluments, OEmo ; RSB 154.21)

III. Décision

1. Le recours est admis. La décision de l'OACOT du 29 février 2024 et la décision du 22 avril 2024 rendue par la Municipalité de la Neuveville sont annulées.

L'installation de panneaux photovoltaïques sur le toit selon la demande de permis de construire du 28 juin 2023 est autorisée (approbation au sens de l'art. 24 ORL et permis de construire). Le plan de situation du 2 août 2023 et les trois visualisations timbrés par l'Office juridique de la DTT le 19 septembre 2024 font foi.

Les conditions et charges du rapport officiel no 159486, daté du 8 septembre 2023, délivré par les Services d'équipement de la Municipalité de la Neuveville, font partie intégrante du permis et doivent être observées.

2. Il n'est pas perçu de frais de procédure.
3. Les frais de la procédure de première instance d'un montant de CHF 1295.40 restent dus. La Municipalité de la Neuveville est compétente pour l'encaissement de ces frais.
4. Le canton de Berne (OACOT) versera à la partie recourante la somme de CHF 1336.10 (TVA comprise), à titre de dépens. La Municipalité de la Neuveville versera à la partie recourante la somme de CHF 334.05 (TVA comprise), à titre de dépens.

IV. Notification

- Maître E. _____, par courrier recommandé, avec en annexe un jeu de plans timbré
- Municipalité de La Neuveville, par courrier recommandé, avec en annexe un jeu de plans timbré
- OACOT, Unité francophone, par courrier recommandé, avec en annexe un jeu de plans timbré

Direction des travaux publics et des transports

Le directeur

Christoph Neuhaus
Conseiller d'Etat

Voie de recours

La présente décision peut être attaquée par voie de recours, dans les 30 jours qui suivent sa notification, auprès du Tribunal administratif du canton de Berne, Speichergasse 12, 3011 Berne. Un éventuel recours doit être introduit en quatre exemplaires, contenir les conclusions, l'indication des faits, moyens de preuve et motifs et porter une signature. Les moyens de preuves disponibles (en particulier la décision attaquée) doivent être joints.