

DÉCISION DE LA DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS, DES TRANSPORTS ET DE L'ÉNERGIE

La présente décision a fait l'objet d'un recours au Tribunal administratif du canton de Berne, qui l'a rejeté (JTA 2017/165 du 1^{er} février 2018).

OJ no 120/2017/1

Berne, 11 mai 2017

En la cause liée entre

Monsieur **A.** _____
recourant 1



Madame **B.** _____
recourante 2

_____ Monsieur **C.** _____
recourant 3

Madame **D.** _____
recourante 4

et

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

en ce qui concerne la décision de la Municipalité de La Neuveville du 14 décembre 2016
(Interdiction d'utilisation; zone de danger)

I. Faits

1. Le 25 février 2016 un permis de construire a été octroyé aux recourants 1 et 2 par la Préfecture du Jura bernois pour la construction sur la parcelle no E._____ à La Neuveville de deux villas mitoyennes avec deux entrées séparées et des garages. Cette parcelle se trouve en zone d'habitation H2 et selon la carte des dangers naturels de la Neuveville en zone rouge. D'après le permis de construire les villas doivent être protégées par des filets pare-pierres qui nécessitent une demande de permis de construire complémentaire. Cette condition se base surtout sur un rapport de l'Office des forêts (OFOR), Division dangers naturels, et faisait partie intégrante du permis de la préfecture. Par courrier du 10 mars 2016 la commune a demandé à la préfecture à quel moment cette condition doit être remplie. L'OFOR, Division dangers naturels, a reçu une copie de ce courrier. Par courriel du 29 mars 2016, ce service a précisé que les mesures de protection n'étaient pas nécessaires pendant la phase de la construction, mais au plus tard elles devaient être fonctionnelles à l'emménagement dans le nouveau bâtiment. En plus, il a remarqué que les recourants 1 et 2 pouvaient s'associer à la Municipalité pour la réalisation des mesures de protection pour une partie du quartier. Selon son expérience ces travaux pourront durer "une voire deux années".¹

Les recourants 1 et 2 ont parcellisé leur lot et vendu la nouvelle parcelle no F._____ aux recourants 3 et 4 (inscription au registre foncier le 21 mars 2016). Entretemps, la construction des villas a commencé. Par courrier du 22 septembre 2016, la commune a confirmé ses explications orales selon lesquelles le bâtiment ne doit pas être utilisé avant la mise en place des filets pare-pierres projetés. En plus, elle a informé les recourants 1 et 2 que la police de construction avait la possibilité de prononcer une interdiction d'utilisation et leur a accordé le droit d'être entendu.² Dans leur réponse du 20 octobre 2016, les recourants 1 et 2 font valoir qu'ils étaient complètement dépendants de la Municipalité en ce qui concerne la sécurisation de leur parcelle et que – vu les faibles risques réels à court terme – ils voulaient aménager pour fin 2016, début 2017.³

¹ Dossier communal p. 59 ss.

² Dossier communal p. 65 s.

³ Dossier communal p. 69 s.

Le 14 décembre 2016 la commune a pris la décision suivante:

1. L'interdiction d'utilisation pour les bâtiments érigés sur les parcelles nos E. _____ et F. _____ est prononcée. Cette interdiction reste valable jusqu'à ce que la protection des parcelles nos E. _____ et G. _____ par mise en place de filets pare-pierres soit fonctionnelle.
2. Cette décision est immédiatement exécutoire.
3. Compte tenu de la situation de danger de degré élevé dû aux chutes de pierres provenant de la falaise rocheuse, un éventuel recours n'aura pas d'effet suspensif sur la présente décision.

2. Le 13 janvier 2017, les recourants 1 et 2 ont interjeté recours auprès de la TTE. Ils concluent à l'annulation de la décision et au renvoi de la cause à la municipalité pour nouvelle décision au sens des considérants. Le 13 janvier 2017, les recourants 3 et 4 ont également interjeté recours auprès de la TTE et se rallient au contenu du recours des recourants 1 et 2. Les recourants contestent qu'il y ait un danger de degré élevé à court terme et font valoir que l'interdiction d'utilisation est disproportionnée et contre le principe de la bonne foi. En plus, ils se réservent le droit d'entamer une procédure en dommages et intérêts en tant que besoin.

3. L'Office juridique, qui conduit les procédures de recours pour la TTE, a requis le dossier et dirigé l'échange des mémoires. En plus, l'Office juridique a demandé des prises de positions à l'OFOR, Division forestière du Jura bernois, et à l'OFOR, Division dangers naturels. Une copie de ces prises de positions a été remise aux participants de la procédure. Les faits et arguments de la cause sont abordés, en tant que de besoin, dans les considérants ci-après.

4. Par courrier du 28 mars 2017, les recourants 1 et 2 ont fait part de leur surprise de ne pas avoir pu prendre position sur les différents rapports. Le 29 mars 2017, l'Office juridique a fixé un délai pour d'éventuelles observations finales. Les participants à la procédure ne se sont pas prononcés.

II. Considérants

1. Recevabilité

S'agissant d'une interdiction d'utilisation selon les arts. 45 et 46 LC⁴, la décision attaquée de la commune peut faire l'objet d'un recours devant la Direction cantonale des travaux publics, des transports et de l'énergie dans les 30 jours à compter de sa notification (art. 49 al. 1 LC). Les requérants, en tant que destinataires de la décision attaquée, ont la qualité de recourir. Les autres conditions de forme sont également remplies. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur les recours.

2. Interdiction d'utilisation

a) En tant que police des constructions la commune doit prendre toutes les mesures nécessaires à l'application de la loi sur les constructions ainsi que des dispositions fondées sur elle. Il lui incombe en particulier de faire rétablir l'état conforme à la loi lorsque les conditions sont violées ultérieurement (art. 45 al. 2 let. b LC). Si un maître d'ouvrage exécute un projet de construction sans permis ou en outrepassant celui-ci ou s'il omet d'observer des prescriptions en réalisant un projet autorisé, l'autorité compétente de la police des constructions ordonne l'arrêt des travaux; elle peut prononcer une interdiction d'utilisation lorsque les circonstances le commandent. Ces décisions sont immédiatement exécutoires (art. 46 al. 1 LC).

Une interdiction d'utilisation suppose qu'il existe un état formellement illicite ce qui est le cas si des dispositions annexes d'un permis de construire comme des conditions sont violées.⁵ Une interdiction d'utilisation peut être prononcée si les circonstances le commandent. En règle générale, elle doit être prononcée si la sécurité ou la santé des êtres humains ou des animaux est menacée.⁶

⁴ Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC, RSB 721.0)

⁵ Heidi Walther, Das Rechtsamt kommentiert aktuelle Entscheide, Das baupolizeiliche Benützungsverbot/Teil II, KPG-Bulletin 5/1992, p. 27

⁶ Cf. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, art. 46 n. 7

b) Dans leur demande de permis du 6 novembre 2015 les recourants 1 et 2 ont indiqué que leur parcelle se trouve en zone rouge et que le bureau d'ingénieurs GEOTEST avait examiné le projet. Ils ont joint à leur demande de permis l'étude de protection contre les chutes de blocs et de pierres sur la parcelle no E._____ du 12 avril 2012.⁷ Selon la carte de danger de la commune de la Neuveville, l'ensemble de la parcelle no E._____ (aujourd'hui nos E._____ et F._____) se trouve dans la zone rouge de chutes de blocs et de pierres avec une classification SS8 qui correspond à une mise en danger par les chutes de blocs et pierres d'une probabilité moyenne (scénario 100 ans) et d'intensité forte.⁸ Le rapport technique de GEOTEST du 12 avril 2012 constate que la parcelle n'est pas constructible et qu'une construction n'est possible qu'après la réalisation de mesures de protection adéquates. En substance, il répète le contenu de l'art. 6 LC: Dans les zones présentant un danger élevé (zones rouges), il est interdit de construire ou d'agrandir des bâtiments ou des installations destinés à loger des hommes ou des animaux. Le propriétaire a cependant la possibilité de fournir la preuve que la mise en danger est diminuée à un niveau acceptable. Cette preuve est établie si la parcelle est protégée par des mesures adéquates qui protègent l'ensemble de la parcelle et non pas uniquement un bâtiment.⁹

c) Selon le permis de construire de la préfecture du Jura bernois du 25 février 2016, les conditions et charges du rapport sur les dangers naturels, daté du 10 décembre 2015, délivré par l'OFOR, Division dangers naturels, et celles du rapport officiel pour les constructions et installations à proximité de la forêt, daté du 17 décembre 2015, délivré par la Division forestière Jura bernois, font partie intégrante du permis et doivent être observées.

Le rapport sur les dangers naturels de l'OFOR, Division dangers naturels, du 10 décembre 2015 contient une condition selon laquelle la villa doit être protégée par un filet pare-pierres d'une hauteur de 4 m, d'une longueur minimale de 45 m et d'une absorption énergétique de 500 kJ. Selon ce rapport l'emplacement de la mesure de protection doit être réalisé avec un spécialiste dangers naturels de GEOTEST.¹⁰ Selon le rapport officiel de l'OFOR, Division forestière Jura bernois, pour les constructions et installations à proximité de la

⁷ Cf. dossier de la Préfecture du Jura bernois

⁸ Rapport technique GEOTEST du 12 avril 2012 (annexe 2 du recours), p. 4

⁹ Rapport technique GEOTEST du 12 avril 2012 (annexe 2 du recours), p. 3 et 5

¹⁰ Dossier communal, p. 4 s.

forêt, le projet ne pourra être définitivement approuvé que lorsque la réalisation des filets pare-pierres disposera d'une autorisation de construction ayant force de droit (obligation préalable).¹¹

Le permis de construire de la préfecture du Jura bernois du 25 février 2016 n'est donc accordé que sous condition d'une sécurisation par un filet pare-pierres. Une telle condition doit être remplie avant qu'un permis de construire puisse être mis à exécution.¹² Vu l'art. 6 LC et le rapport officiel pour les constructions et installations à proximité de la forêt, on peut même se demander si la préfecture n'aurait pas dû attendre la force de droit du permis de construire pour les filets pare-pierres avant d'octroyer le permis de construire pour les villas.¹³ De toute façon, il existe un état formellement illicite car le filet pare-pierres n'est pas réalisé. A cela, même le courriel du 29 mars 2016 de l'OFOR, Division dangers naturels, ne change rien, puisqu'il dit clairement que les filets pare-pierres doivent être fonctionnels à l'emménagement dans le nouveau bâtiment.¹⁴

d) Dans la zone rouge les personnes sont en danger aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des bâtiments: soit il faut compter avec la possibilité d'une soudaine destruction du bâtiment, soit le risque couru est moins important, mais plus probable.¹⁵ La présente classification SS8 correspond à une mise en danger par les chutes de blocs et pierres d'une probabilité moyenne (scénario 100 ans) et d'intensité forte.¹⁶ Dans les zones rouges la loi interdit des constructions destinées à loger des êtres humains ou animaux. Cette interdiction n'est supprimée que si le propriétaire du fond apporte la preuve que les dangers qui menacent le bien-fonds ou son accès ont été écartés par des mesures de sécurité.¹⁷

Dans le cas présent, ces circonstances commandent une interdiction d'utilisation car un évènement selon la présente classification SS8 peut se produire à n'importe quel moment

¹¹ Dossier communal, p. 15 s.

¹² Cf. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, art. 29 n. 1

¹³ Cf. aussi prise de position de L'OFOR, Division forestière Jura bernois, du 8 février 2017, p. 2 et dossier communal, p. 73

¹⁴ Dossier communal, p. 61

¹⁵ Guide "Prise en compte des dangers naturels dans l'aménagement local" de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, p. 2

¹⁶ Rapport technique GEOTEST du 12 avril 2012 (annexe 2 du recours), p. 4

¹⁷ Cf. Art. 6 al. 1 et 6 LC et Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, art. 6 n. 9

et n'exclut pas un risque à court terme.¹⁸ La sécurité des êtres humains est donc en danger. Puisque il n'y a pas de moyens qui portent moins gravement aux intérêts privés, une interdiction d'utilisation est nécessaire.¹⁹ En plus, les recourants savaient depuis le début qu'il fallait sécuriser les parcelles et que la réalisation de mesures protectrices nécessitait un certain temps. Ils ont commencé la construction des villas à leurs risques. D'ailleurs, les recourants ne font pas valoir que la commune ait promis la réalisation de l'ouvrage de protection pour la fin de l'année 2016. Cette date leur semblait juste réaliste sans imprévu ou condition défavorable.²⁰ Même si la commune ou le maire avait fait des promesses, cela ne changerait rien au danger existant. Par conséquent, la commune a prononcé l'interdiction d'utilisation à bon droit. Jusqu'à ce que la protection des parcelles par la mise en place de filets pare-pierres soit fonctionnelle, cette interdiction doit rester valable.

3. Réalisation des filets pare-pierres

a) Les interdictions d'utilisation sont des mesures provisionnelles.²¹ L'ordonnance d'une mesure provisionnelle présuppose qu'une procédure au fond est déjà introduite ou qu'elle sera introduite dans les délais les plus courts.²² En règle générale, l'autorité de police de constructions impartit au propriétaire du terrain ou au titulaire du droit de superficie un délai approprié pour rétablir l'état conforme à la loi en même temps qu'elle prononce une interdiction d'utilisation, sous réserve de l'application notamment du principe de la proportionnalité et de la protection de la bonne foi.²³ Au titre de mesure de rétablissement de l'état conforme à la loi, l'autorité compétente peut aussi ordonner que l'état conforme à la soit établi pour la première fois ou prononcer l'obligation de satisfaire à une condition ou une charge ayant force de droit.²⁴

¹⁸ Cf. rapport sur les dangers naturels du 31 janvier 2017, p. 3

¹⁹ Cf. aussi rapport sur les dangers naturels du 31 janvier 2017, p. 3

²⁰ Cf. annexe 6 du recours

²¹ Cf. Art. 6 al. 1 et 6 LC et Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, art. 46 n. 4

²² Heidi Walther, Das Rechtsamt kommentiert aktuelle Entscheide, Das baupolizeiliche Benützungsverbot/Teil II, KPG-Bulletin 4/1992, p. 18

²³ Cf. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, art. 46 n. 3

²⁴ Cf. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, art. 46 n. 8

b) Selon le permis de construire de la préfecture du Jura bernois du 25 février 2016, les recourants sont obligés de protéger leurs villas par un filet pare-pierres d'une hauteur de 4 m, d'une longueur minimale 45 m et d'une absorption énergétique de 500 kJ. L'emplacement de la mesure de protection doit être réalisé avec un spécialiste dangers naturels de GEOTEST.²⁵ Comme annexe 10 les recourants ont déposé le rapport technique GEOTEST du 14 décembre 2016. Ce rapport propose une variante de protection qui comprend la construction de deux filets pare-pierres d'une longueur totale de 100 m et leur positionnement permet de réduire l'impact des ouvrages sur la nature et le paysage – comme demandé par les autorités responsables. Ces filets pare-pierres protégeraient les parcelles déjà construites nos H._____ et I._____ et les parcelles des recourants. C'est la commune de la Neuveville qui est tenue de réaliser les mesures de protection pour les parcelles déjà construites nos H._____ et I._____.²⁶ Selon le rapport GEOTEST, la commune est maître d'œuvre de ces filets pare-pierres et les recourants devraient participer aux coûts totaux de 255'960 francs par un montant de 76'788 francs. La réception des travaux est prévue pour fin juin 2017.²⁷

c) Le projet commun selon le rapport GEOTEST du 14 décembre 2016 semble raisonnable et adéquat. Vu les exigences de l'Office de la nature, ce projet commun serait probablement plus facile à réaliser. Afin de pouvoir diminuer l'impact visuel des ouvrages, les filets pare-pierres ont été déplacés plus en amont dans la forêt. Dans les études antérieures, il était prévu de positionner les ouvrages de protection directement au bord de la falaise où ils auraient été beaucoup plus visibles.²⁸ Les parcelles où les filets pare-pierres doivent être érigés appartiennent à des tiers. Cela signifie qu'en plus, un contrat de servitude est nécessaire.²⁹ A cause de ces circonstances, il n'y a pas de sens à ce stade d'ordonner aux recourants de réaliser le filet pare-pierres selon le permis de construire ayant force de droit. Une procédure de rétablissement de l'état conforme à la loi ne devrait être introduite que si le permis de construire pour le projet commun n'était pas octroyé.

²⁵ Dossier communal, p. 4 s.

²⁶ Rapport technique GEOTEST du 14 décembre 2016 (annexe 10 du recours), p. 4

²⁷ Rapport technique GEOTEST du 14 décembre 2016 (annexe 10 du recours), p. 21 s.

²⁸ Cf. Dossier communal, p. 73; rapport technique GEOTEST du 14 décembre 2016 (annexe 10 du recours), p. 17 s.

²⁹ Rapport technique GEOTEST du 14 décembre 2016 (annexe 10 du recours), p. 20

d) Au vu de ce qui précède, les recours du 13 janvier 2017 sont rejetés et la décision du 14 décembre 2016 est confirmée.

4. Frais et dépens

a) Les frais de la procédure de recours sont mis à la charge de la partie qui succombe, à moins que le comportement d'une partie au cours de la procédure permette une répartition différente ou qu'il soit justifié par des circonstances particulières de ne pas percevoir de frais (art. 108 al. 1 LPJA³⁰). Selon la pratique de la TTE, les frais de la procédure sont fixés à 800 francs. Ils sont mis à la charge des recourants 1 et 2 à raison de 400 francs et des recourants 3 et 4 à raison de 400 francs. Ils répondent solidairement du montant total.

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

III. Décision

1. Les recours du 13 janvier 2017 sont rejetés.

La décision du 14 décembre 2016 de la Municipalité de La Neuveville est confirmée.

2. Les frais de procédure sont fixés à 800 francs. Ils sont mis à la charge des recourants 1 et 2 à raison de 400 francs et des recourants 3 et 4 à raison de 400 francs. Une facture séparée leur sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.

3. Il n'est pas alloué de dépens.

³⁰ Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RSB 155.21)

IV. Notification

- Madame B._____ et Monsieur A._____, par courrier recommandé
- Madame D._____ et Monsieur C._____, par courrier recommandé
- Municipalité de La Neuveville, par courrier recommandé
- OFOR, Division forestière du Jura bernois, par pli ordinaire
- OFOR, Division dangers naturels, par pli ordinaire

DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS,
DES TRANSPORTS ET DE L'ÉNERGIE
La directrice

Barbara Egger-Jenzer
Conseillère d'Etat