

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

OJ n° 120/2017/24

Berne, le 21 septembre 2017

en la cause liée entre

A. _____
recourante

représentée par Me B. _____

et



Commune bourgeoise de Vauffelin, route Principale 19, 2537 Vauffelin
participante d'office à la procédure

représentée par Me C. _____

et

Municipalité de Sauge, Haut du Village 8, 2536 Plagne

représentée par Me D. _____

en ce qui concerne la décision de la commune de Sauge du 8 juin 2017 (carrière)

I. Faits

1. La recourante exploite une carrière sur la base d'une autorisation de protection des eaux pour une exploitation de pierre, octroyée le 9 décembre 1976 (1^e et 2^e étapes), et d'une autorisation en matière de protection des eaux pour une extension du périmètre de la carrière (3^e étape), octroyée le 21 août 1995.

Le 15 août 2016 vers 18h05, une explosion a eu lieu à la suite de travaux de minage. Environ 130 habitants de la commune se sont plaints que les maisons ont fortement tremblé et ont considéré que les constructions étaient gravement mises en danger.

2. Par décision d'arrêt des travaux du 17 octobre 2016, la commune a prononcé l'arrêt immédiat de la gestion et de l'exploitation de la carrière, spécialement l'extraction pour la 3^e étape (ch. 1). La commune a constaté, sur la base de l'art. 46 al. 1 LC¹, que la décision est immédiatement applicable indépendamment d'un éventuel recours (ch. 2). Cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours, elle est entrée en force.

3. Le 13 février 2017, la commune a invité la recourante et la personne responsable des minages à une séance dans le but de connaître leurs intentions sur la poursuite de leurs activités dans la carrière. Cette séance faisait suite à une décision de mesures provisionnelles du 7 février 2017 rendue par le Tribunal régional Jura bernois-Seeland, section civile, qui relatait l'éventualité d'un "ultime minage" (consid. C.5, p. 11, 1^{er} §). La commune a conclu que sur la base de l'entretien, elle allait étudier si un nouveau minage est envisageable et à quelles conditions. Elle a indiqué qu'elle ferait part de sa décision à la recourante ultérieurement.

4. Par décision d'arrêt des travaux du 10 mai 2017, la commune a prononcé l'arrêt immédiat de la gestion et de l'exploitation de la carrière, spécialement l'extraction pour la 3^e étape (ch. 1). Elle a sommé la recourante de soumettre au Conseil municipal une demande de déblocage pour pouvoir entreprendre de prochains travaux (ch. 2). Elle a constaté, sur la base de l'art. 46 al. 1 LC, que la décision est immédiatement applicable indépendamment d'un éventuel recours (ch. 3). Par courrier du 23 mai 2017, la recourante a exprimé en substance ne pas vouloir se conformer à la décision d'arrêt des travaux du 10 mai 2017. Toutefois, elle n'a pas interjeté recours contre cette décision, qui est entrée en force.

¹ loi du 9 juin 1985 sur les constructions, LC, RSB 721.0

5. Le 17 mai 2017, des représentants de la commune, de l'OED² et de l'OFOR³ (Division forestière du Jura bernois) se sont rendus sur le site de la carrière.

6. Par décision du 8 juin 2017, la commune a prononcé que la carrière sera fermée le 20 juin 2017 par la police des constructions en compagnie de la police cantonale de Saint-Imier (ch. 1), a fixé à la recourante un délai au 30 juin 2017 pour produire d'une part un relevé de géomètre aux fins de vérification du périmètre autorisé à l'exploitation (ch. 2) ainsi que, d'autre part, le permis d'emploi de la personne responsable des minages (ch. 3) et a constaté, sur la base de l'art. 46 al. 1 LC, que la décision est immédiatement applicable indépendamment d'un éventuel recours (ch. 4); la commune a en outre renvoyé aux dispositions pénales (ch. 5 à 7) et statué un émolument à hauteur de 800 fr. (ch. 8). A l'appui de sa décision, la commune considère que la recourante a l'intention de procéder à de nouveaux travaux de minage, qu'elle ne prend pas au sérieux la précédente décision d'arrêt des travaux et que des roches fendues non assurées sont susceptibles de se détacher et mettre en danger l'employé de la recourante.

La commune a procédé à la mise sous scellés le 20 juin 2017.

7. Par écriture du 16 juin 2017, complétée le 10 juillet 2017, la recourante a interjeté recours auprès de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE). Elle conclut à l'annulation de la décision du 8 juin 2017, plus précisément des chiffres 1, 4, 5, 6, 7, et 8. La recourante est d'avis qu'il n'est pas démontré en quoi les émissions de poussières, de pierres, de bruits et les vibrations émises par l'explosion auraient effectivement porté atteinte à l'environnement. Elle ajoute que cette explosion aurait été effectuée en conformité des normes de sécurité notamment. Elle fait valoir la décision de mesures provisionnelles du 7 février 2017 du Tribunal régional Jura bernois-Seeland, section civile, qui lui donnerait raison et selon laquelle le risque d'une nouvelle explosion ne serait pas imminent. Elle émet en outre des critiques à l'encontre de la décision d'arrêt des travaux du 10 mai 2017. La recourante par ailleurs reproche à la commune de ne pas faire la distinction entre le minage, l'extraction à l'aide du marteau hydraulique, le concassage des

² Office des eaux et des déchets

³ Office des forêts

pierres ainsi que le chargement et le transport du gravier prêt à être livré aux clients, violant en cela le principe de la liberté économique. D'après la recourante, une simple interdiction de minage eût été amplement suffisante, la fermeture totale de la carrière et l'interdiction d'accès à celle-ci étant à ses yeux manifestement contraire au principe de la proportionnalité. Elle expose que les minages ne seraient qu'occasionnels et que la commune ne remettrait pas en question l'exploitation de la carrière en tant que telle dans la décision attaquée. Finalement, la recourante fait valoir une violation de son droit d'être entendu, au motif qu'elle n'a pas été invitée à participer à la vision locale organisée par les autorités; elle déplore en outre que la décision attaquée ne repose pas sur des études ou expertises officielles.

8. Par décision incidente du 7 juillet 2017, l'Office juridique, qui conduit les procédures de recours pour le compte de la TTE⁴, a rejeté la requête de mesures provisionnelles de la recourante du 16 juin 2017, modifiée le 5 juillet 2017, et tendant à pouvoir ponctuellement prélever le gravier déjà prêt à être transporté aux fins d'honorer les commandes. Cette décision est entrée en force sans avoir été attaquée.

9. Par prise de position du 26 juin 2017, complétée le 19 juillet 2017, la commune conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable. Elle estime d'abord que la décision d'arrêt des travaux du 10 mai 2017 ne fait pas l'objet du présent litige puisqu'elle est entrée en force. A propos du principe de la proportionnalité, la commune fait valoir que la fermeture de la carrière s'imposait d'une part pour la protection des personnes et des choses, et d'autre part parce que la recourante n'a pas pris au sérieux la décision du 10 mai 2017, qui statue l'interdiction d'exploiter cette carrière. La commune, visant le respect de l'ordre public et des prescriptions en matière de protection de l'environnement et en matière de construction, considère qu'il était donc indispensable d'interdire tous travaux d'extraction, y compris ceux effectués au marteau hydraulique, aussi longtemps que la recourante n'obtenait pas la levée de l'interdiction de la part de l'autorité de police des constructions. Finalement, la commune déplore avoir dû par deux fois (les 12 et 18 juillet 2017) déposer plainte pénale contre le détenteur de la société recourante pour bris de scellés et insoumission à une décision de l'autorité.

⁴ art. 7 de l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie, OO TTE, RSB 152.221.191

10. Par écriture du 24 juillet 2017, la recourante fait valoir que la décision de fermeture va à l'encontre de la planification régionale en matière d'extraction, de décharge et de transport des matériaux, selon laquelle le Jura bernois présenterait un déficit certain s'agissant du dépôt de matériaux d'excavation ainsi qu'un besoin urgent de deux nouvelles carrières pour l'extraction de matériaux et d'une décharge pour matériaux inertes. La recourante informe en outre n'être toujours pas en possession, malgré de nombreuses relances, des documents demandés à la personne qu'elle a mandatée pour effectuer les minages.

11. Par prise de position du 26 juillet 2017, l'OED conclut au rejet du recours. Il estime que la fermeture de la carrière sous scellés est conforme au principe de la proportionnalité. Il fait valoir à cet égard que si la présomption de non-respect du périmètre d'extraction devait se révéler exacte, les matériaux extraits sans autorisation devraient être remplacés par des matériaux de même qualité. De l'avis de l'OED, puisque ces matériaux se trouvent encore dans la carrière, ils devraient être utilisés en première priorité pour le rétablissement de l'état conforme à la loi. L'OED qualifie en outre la fermeture de la carrière comme nécessaire du point de vue de la sécurité. Il dit avoir constaté notamment, lors du contrôle officiel du 17 mai 2017, un éboulement mettant au jour des déchets de chantier, des amas de roches en équilibre instable ainsi que des pierres et plaques se trouvant directement sur le bord du front de taille. L'OED présume que le minage n'a pas été effectué dans les règles de l'art, dès lors qu'à cette occasion, des pierres auraient été projetées jusqu'à la route cantonale.

12. Par décision incidente du 17 août 2017, l'Office juridique a rejeté la requête de mesures provisionnelles de la recourante du 10 juillet 2017 tendant, d'une part, à autoriser celle-ci à accéder à la carrière et aux matériaux concassés en vue d'honorer des commandes et, d'autre part, à autoriser l'ASGB⁵ à accéder à la carrière afin d'établir son rapport annuel.

⁵ Association suisse de l'industrie des graviers et du béton

13. Dans sa prise de position du 18 août 2017, l'OFOR (Division Services spécialisés et ressources) relève que tant que les travaux et activités se déroulent dans le secteur autorisé de la carrière, aucun aspect forestier ne doit être traité. A cet égard, il expose qu'au moment de l'octroi des autorisations en 1976 et 1995, les périmètres concernés n'étaient pas situés en forêt et n'avaient donc pas nécessité d'autorisation de défrichement. Il précise que les reboisements relatifs à la 2^e étape, ordonnés dans le cadre de la procédure de libération de la 3^e étape, doivent être considérés en conséquence comme des reboisements non forestiers. L'OFOR ajoute que le droit acquis vaut également pour les secteurs autorisés qui auraient été conquis par la forêt depuis l'octroi de l'autorisation.

14. Par prise de position du 4 septembre 2017, la participante d'office à la procédure a signalé ne pouvoir accepter une exploitation de la carrière, dont elle est propriétaire, que moyennant le respect de l'intégralité des dispositions légales en vigueur (tant s'agissant du périmètre d'exploitation conformément aux autorisations octroyées qu'aux permis d'emploi des sociétés intervenant sur le site). Elle a déclaré s'en remettre à la position des autorités compétentes et prendre les mesures qui s'imposent par la suite.

15. Les autres faits et arguments de la cause sont repris ci-après en tant que besoin.

II. Considérants

1. Recevabilité

La commune a rendu sa décision du 8 juin 2017 sur la base de l'art. 45 al. 1 et 2 let. c LC et de l'art. 46 a. 1 LC. Conformément à l'art 49 al. 1 LC, les décisions en matière de police des constructions peuvent être attaquées par voie de recours administratif auprès de la TTE. La recourante en tant que destinataire de la décision attaquée a la qualité pour recourir. Les autres conditions de forme sont également remplies. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours.

2. Procédure de police des constructions, interdiction d'utilisation

a) Les organes communaux de la police des constructions prennent, dans les limites de leurs compétences, toutes les mesures nécessaires à l'application de la présente loi ainsi que des dispositions et décisions fondées sur elle (art. 45 al. 1 LC). Il leur incombe en particulier de faire supprimer les perturbations de l'ordre public causées par des bâtiments et installations inachevés, mal entretenus ou de toute autre manière contraires aux dispositions légales (art. 45 al. 2 let. c LC, art. 47 al. 7 DPC⁶). Si un maître d'ouvrage 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). Du moment que la construction, l'installation, l'aménagement ou l'activité perturbant l'ordre public ont des effets sur l'organisation du territoire, l'autorité de police des constructions ordonne les mesures nécessaires indépendamment de savoir si les facteurs perturbant l'ordre public sont soumis ou non à l'octroi d'un permis de construire, et ce notamment dans l'intérêt de la santé et de la sécurité ainsi que de la protection des sites, du paysage ou de l'environnement (art. 1 et art. 1b al. 3 LC).

L'autorité de police des constructions peut si nécessaire s'adjoindre les services cantonaux spécialisés (art. 47 al. 3 DPC). Elle détient la compétence primaire de prendre des mesures destinées au maintien de l'ordre public. Si celles-ci ne suffisent pas à la protection du bien en question, par exemple la protection des eaux et du sol, les mesures peuvent être prononcées en fonction de la législation spéciale, le cas échéant par le service spécialisé cantonal (art. 20 al. 4, 21 al. 2 et 22 LCPE⁷)⁸. Par contre, la compétence de prendre des mesures relatives à la police des forêts ressortit exclusivement au service forestier cantonal (art. 1 LC i.f., art. 12 al. 1 et 2 et art. 39 let. b LCFo⁹), lequel n'a qu'un devoir d'information à l'égard des autres autorités (art. 63a OCFo¹⁰). La Direction de l'économie publique et non la TTE connaît des recours en matière de police des forêts. Les règles de compétence

⁶ décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire, DPC, RSB 725.1

⁷ loi cantonale du 11 novembre 1996 sur la protection des eaux, LCPE, RSB 821.0

⁸ Aldo Zaugg / Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4^e éd., vol. I, Berne 2013, art. 45 n. 4

⁹ loi cantonale du 5 mai 1997 sur les forêts, LCFo, RSB, 921.11

¹⁰ ordonnance cantonale du 29 octobre 1997 sur les forêts, OCFo, RSB 921.111

qui précèdent valent aussi bien pour le prononcé de mesures de rétablissement finales que pour celui de mesures provisionnelles.

b) L'autorité de police des constructions doit faire supprimer les perturbations de l'ordre public causées par des installations et activités contraires aux dispositions légales, notamment au moyen d'une procédure de rétablissement de l'état conforme à la loi (art. 46 LC). Si elle constate que l'administré omet d'observer des prescriptions, elle est obligée de faire cesser les travaux, elle n'a aucune marge d'appréciation à cet égard.¹¹ La décision y relative a pour effet d'introduire la procédure de rétablissement de l'état conforme.¹² L'arrêt des travaux constitue une mesure provisionnelle. Celle-ci tend à sauvegarder un intérêt protégé par la loi et qui paraît menacé. Elle a pour but de maintenir provisoirement inchangée une situation de fait ou de droit jusqu'à ce que cela ne soit plus nécessaire, en particulier jusqu'à ce que la demande de permis de construire soit acceptée ou que le rétablissement de l'état conforme soit ordonné. Etant donné la nature provisionnelle du régime, il suffit pour justifier l'arrêt des travaux qu'un examen sommaire fasse apparaître l'illicéité de l'ouvrage, de l'aménagement ou de l'activité comme vraisemblable. L'autorité de police des constructions devra établir l'illicéité de façon probante lors de la procédure de rétablissement de l'état conforme à la loi qui doit suivre l'arrêt des travaux.¹³

L'autorité de police des constructions peut prononcer une interdiction d'utilisation lorsque les circonstances le commandent. Autrement dit, l'autorité doit examiner si cette mesure est conforme au principe de la proportionnalité; elle dispose à cet égard d'un certain pouvoir d'appréciation. S'il est d'emblée évident ou du moins très probable que l'exploitation est contraire au droit et ne peut pas être légalisée, l'intérêt de l'administré à la poursuivre n'est en règle générale pas digne d'être protégé. Les circonstances justifiant l'interdiction d'utilisation sont notamment les suivantes: la mise en danger de la sécurité ou de la santé des êtres humains et des animaux, la mise en danger de l'environnement ou de biens matériels importants, ou encore la nécessité de faire exécuter les conditions statuées dans une décision. L'interdiction d'utilisation se justifie également si le maître de l'ouvrage est de mauvaise foi et qu'il pourrait tirer un avantage illégitime de cette utilisation. Les cas où l'interdiction toucherait aussi des tiers (locataire, acquéreur) de manière inéquitable sont

¹¹ Zaugg / Ludwig, art. 46 n. 6

¹² Zaugg / Ludwig, art. 46 n. 3

¹³ Zaugg / Ludwig, art. 46 n. 6b

réservés. Il faut être particulièrement strict en cas de mauvaise foi qualifiée.¹⁴ Il s'agit notamment de ne pas favoriser l'administré de mauvaise foi par rapport à ceux qui observent les procédures et les décisions de l'autorité.¹⁵ A l'instar des conditions applicables à l'arrêt des travaux, le prononcé d'une interdiction d'utilisation – pour autant qu'elle statuée à titre de mesure provisionnelle et non pas définitive – ne nécessite pas d'instruction approfondie ni d'administration des preuves, un examen sommaire sur la base du dossier étant suffisant¹⁶.

3. Objet de la contestation, droit d'être entendu

a) La recourante émet des critiques à l'encontre de la décision d'arrêt des travaux du 10 mai 2017. Elle reproche en outre à la commune de ne pas l'avoir invitée à l'inspection des lieux du 17 mai 2017, y voyant une violation de son droit d'être entendu. Finalement, elle déplore que la décision attaquée ne repose pas sur des études ou expertises officielles.

b) En date du 17 octobre 2016, la commune a rendu à titre provisionnel une décision intitulée "arrêt des travaux" et qui de plus équivaut à une interdiction d'utilisation, puisqu'elle statue "l'arrêt immédiat de la gestion et de l'exploitation de la carrière". La procédure de rétablissement est censée être pendante depuis cette date. Craignant, sur la base d'affirmations relatées dans une décision de mesures provisionnelles rendue par la section civile du Tribunal régional (cf. I.3. ci-dessus), qu'un minage se répète, la commune a rendu le 10 mai 2017 une deuxième décision également intitulée "arrêt des travaux". En plus du prononcé de l'arrêt immédiat de la gestion et de l'exploitation de la carrière, cette deuxième décision complétait la première par l'obligation faite à la recourante de "soumettre à la commune une demande de déblocage pour pouvoir entreprendre de prochains travaux". Ces deux décisions d'arrêt des travaux et d'interdiction d'utilisation n'ont pas fait l'objet de recours.

Le 17 mai 2017, la commune, l'OED et l'OFOR ont visité le site. Puis le 23 mai 2017, la recourante a fait savoir à la commune qu'elle ne voulait pas se conformer à la décision du

¹⁴ Zaugg/Ludwig, art. 46 n. 7

¹⁵ JAB 2003 p. 455, consid. 4

¹⁶ Zaugg / Ludwig, art. 46 n. 7a

10 mai 2017. Partant, la décision attaquée du 8 juin 2017 n'est que la concrétisation de la décision du 10 mai 2017: la recourante ayant exprimé clairement son intention de ne pas respecter celle-ci, la commune s'est vue contrainte de prononcer une mesure supplémentaire, à savoir la pose de scellés. Autrement dit, l'interdiction d'exploiter jusqu'à la levée de celle-ci par l'autorité est entrée en force sans faire l'objet de recours. Dans la présente procédure, seule l'interdiction physique d'accéder à la carrière, notamment pour en sortir des matériaux par exemple aux fins de livraison, est encore litigieuse.

c) Etant donné que la décision du 10 mai 2017 n'est pas objet de la contestation dans la présente procédure de recours, la TTE ne peut pas examiner les griefs exprimés à son égard par la recourante. Ceux-ci sont tardifs.

d) La décision attaquée est une décision incidente prononçant une mesure provisionnelle. Une inspection des lieux en présence des participants à la procédure et/ou la production d'expertises n'ont pas leur place à ce stade. C'est à bon droit que l'autorité de police des constructions n'a dans le cadre de sa décision incidente ordonné ni l'une ni les autres. Les griefs de la recourante à cet égard sont infondés. Au demeurant, elle avait tout de même pu s'exprimer lors de la séance du 13 février 2017 puis par courrier du 23 mai 2017.

e) La procédure de rétablissement de l'état conforme à la loi est encore pendante. L'autorité doit constater les faits d'office (art. 18 al. 1 LPJA). En outre, elle décide du genre et de l'étendue des mesures d'instruction à prendre sans être liée aux offres de preuve des parties (art. 18 al. 2 et 19 al. 1 LPJA). Néanmoins, elle doit entendre les parties avant de rendre la décision (art. 21 al. 1 LPJA), à moins par exemple qu'il n'y ait péril en la demeure (art. 21 al. 2 let. b LPJA). Les parties ont le droit de se prononcer sur le résultat de l'administration des preuves (art. 24 LPJA). Les parties sont autorisées à prendre part notamment aux inspections officielles des lieux (art. 22 LPJA). Une visite sur place à titre informel ne nécessite pas obligatoirement la présence des parties, si son but est purement informatif.¹⁷ De plus, l'autorité communale de police des constructions peut en tout temps contrôler les chantiers ou, au besoin, les bâtiments et installations existants, ainsi qu'exiger les informations et documents nécessaires (art. 47a al. 4 DPC). Elle peut s'adjoindre les ser-

¹⁷ Thomas Merkli / Arthur Aeschlimann / Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, art. 22 n. 3

vices cantonaux spécialisés si leurs compétences sont nécessaires au contrôle (art. 47 al. 3 DPC).

Compte tenu du stade précoce de la procédure de rétablissement de l'état conforme, il apparaît qu'on ne peut pas encore qualifier la visite du 17 mai 2017 d'inspection des lieux officielle au sens de l'art. 22 LPJA. Vu le caractère inhabituel de l'affaire et l'implication de plusieurs domaines du droit, on ne peut reprocher à la commune et aux instances spécialisées d'avoir d'abord voulu récolter les informations nécessaires à la conduite de l'instruction à venir. La présence de la recourante n'y était donc ni nécessaire ni indiquée. Du point de vue de la procédure provisionnelle, il n'était pas contraire au droit de la part de la commune de considérer que l'exploitation présentait des problèmes de sécurité (cf. consid. 5a ci-dessous) et de douter que la recourante se conformerait à la décision du 10 mai 2017. La commune et les services qu'elle s'est adjoints étaient donc habilités à procéder à un contrôle inopiné, qui a permis de confirmer les soupçons de la commune, renforcés encore par le courrier de la recourante du 23 mai 2017. L'urgence de la situation autorisait la commune à renoncer à entendre la recourante avant de rendre la décision attaquée. Le grief de violation du droit d'être entendu est rejeté sur ce point également.

Pour la suite, il incombera à la commune, en tant qu'autorité de police des constructions, de déterminer quelles mesures d'instruction elle entend prendre aux fins d'établir l'illicéité et le cas échéant de déterminer l'ampleur et les modalités du rétablissement. La forme de l'exercice du droit d'être entendu dépendra notamment du type de mesures d'instruction: sauf mise en œuvre d'une inspection des lieux proprement dite ou d'une audition, il n'y a pas de droit des parties à s'exprimer oralement.¹⁸ A ce stade, le grief de la recourante au sujet de la violation de son droit d'être entendu est prématuré, partant infondé.

¹⁸ Pierre Moor, Droit administratif, vol. 2, 3e éd., 2011, p. 319 ss

4. Epuisement des possibilités d'extraction

a) Selon l'autorisation en matière de protection des eaux du 21 août 1995 relative à la 3^e étape, le volume d'exploitation est limité à environ 45'000 m³ et la surface d'exploitation à 40 ares. Le périmètre d'extraction était déjà défini par le plan d'extraction du 27 octobre 1975, approuvé par l'ancien Office de l'économie hydraulique et énergétique le 8 novembre 1976. De fait, ce périmètre mesure grosso modo 4'000 m². Au vu du relevé de géomètre du 29 août 2017 (en annexe), il s'avère que l'Office juridique avait correctement évalué, dans sa décision incidente du 17 août 2017 (ch. 16), l'emplacement de la limite est du périmètre autorisé: il en résulte que du côté est le dépassement est considérable, puisque des extractions dépassent même, à raison de plusieurs dizaines de mètres en longueur et en largeur, la barrière censée clôturer la carrière. L'importance du dépassement se vérifie au niveau des volumes. Le rapport d'inspection de l'ASGB du 7 juillet 2016 (ch. 2.02) énumère les volumes extraits chaque année entre 2004 et 2015: ils se montent au total à 58'373 m³. La limite de 45'000 m³ est donc très largement dépassée, ce d'autant plus que l'énumération ne comporte pas les valeurs de 2016, voire cas échéant celles qui sont antérieures à 2004. Sous réserve de ces dernières, un volume de 46'748 m³ était atteint en 2012. L'épuisement des possibilités commerciales données par la carrière a également été relevé dans le cadre de la procédure de révision, actuellement en cours, du plan directeur régional d'extraction, de décharge et de transport des matériaux du Jura bernois (PDReg-EDT-Jube)¹⁹.

b) L'interdiction d'utilisation à titre provisionnel, ainsi que l'interdiction d'accès qui y a fait suite, se justifient si le maître de l'ouvrage est de mauvaise foi et qu'il pourrait tirer un avantage illégitime de cette utilisation. La TTE se rallie entièrement aux considérants de la décision incidente de l'Office juridique du 17 août 2017, selon lesquels la recourante fait preuve de mauvaise foi qualifiée (cf. ch. 17). Les décisions d'arrêt des travaux rendues par la commune n'ont pas été suivies d'effets. Or, même le Tribunal régional sommait expressément la recourante de respecter les injonctions contenues dans la décision d'arrêt des travaux rendue le 17 octobre 2016 par la commune (consid. C.5, p. 11, 3^e §); en effet, si le tribunal levait, par décision du 7 février 2017, l'interdiction de minage prononcée à titre superprovisionnel le 17 octobre 2016 également, c'était notamment au motif que la décision de la commune incluait déjà une telle interdiction (consid. C.5, p. 10 s.). Or la recourante a

¹⁹ rapport final des associations régionales Jura-Bienne et Centre-Jura (avril 2017)

exprimé clairement, dans son courrier du 23 mai 2017, ne pas vouloir observer les décisions de l'autorité. Enfin, le non-respect de la décision attaquée a donné lieu à deux plaintes pénales contre la recourante pour bris de scellés et insoumission à une décision de l'autorité. En tant que professionnelle de la branche, la recourante ne peut pas ignorer que les volumes et périmètres doivent être respectés. Or à la séance convoquée par la commune le 13 février 2017, la recourante ou la personne qu'elle avait chargée du minage ont prétendu que la carrière offrait encore 50'000 à 70'000 m³ à exploiter, alors même que le volume est limité à 45'000 m³ et déjà dépassé de beaucoup. Par ailleurs, ils connaissent parfaitement la notion de périmètre mais n'en tiennent pas compte, ce qu'ils ont exprimé textuellement en ces termes: "Le périmètre est déterminé, nous pouvons encore exploiter le site pendant 10 ans".²⁰ Ces éléments confirment la mauvaise foi qualifiée de la recourante.

c) La recourante invoque le principe de la liberté économique. Dans son écriture du 16 juin 2017, elle fait valoir que 3'000 m³ de matériel est déjà concassé et prêt à être livré. Dans celle du 10 juillet 2017, elle chiffre son dommage financier à environ 3'000 fr. par jour. Elle ajoute que son employé habituellement actif à la carrière est privé de travail. A l'appui de ses dires, elle produit deux courriels datés du 10 juillet 2017, l'un d'une entreprise passant commande pour 1600 m³ de groise et l'autre d'une carrière fribourgeoise passant commande pour 96 m³ de grave. La recourante a complété ces pièces ultérieurement par d'autres, à savoir: un courriel du 23 août 2017 de l'entreprise susmentionnée passant commande pour 450 m³ de grave pour le mois de septembre; deux notes datées du 28 août 2017 mentionnant des commandes à effet immédiat, passées par deux communes bernoises, pour 64 m³ et 128 m³ de grave respectivement; un devis du 29 août 2017 portant sur la création d'un étage comportant des places de stationnement pour un garage, chantier censé débuter fin septembre ou début octobre. Ce devis comporte notamment la livraison de 500 m³ de grave pour un prix de 48 fr. / m³ (total: 24'024 fr.) et de 120 m³ de groise pour un prix de 58 fr. / m³ (total: 6'960 fr.). Ces prix toutefois n'incluent pas seulement la matière, mais également le travail (mise en place et damage). Les autres documents par contre ne mentionnent aucun prix mais, d'après leur formulation, semblent porter uniquement sur la livraison de matériel. Cependant, même en extrapolant sur la base des prix comprenant le travail, le dommage financier de 3'000 fr. par jour invoqué par la recourante ne se vérifierait que pour le mois de juillet. Pour le mois d'août au contraire,

²⁰ dossier communal p. 30, Extrait de la 3^e séance du Conseil municipal du 13 février 2017

la perte se monterait tout juste à 300 fr. Il est précisé ici que la nature des deux notes du 28 août 2017 n'est pas claire: aucune n'est signée et le nom de la personne qui aurait passé commande pour le compte de la commune en question n'apparaît que sur l'une d'entre elles. Quant au mois de septembre, le dommage devrait à ce stade être évalué à 1'752 fr. au maximum, à condition que la recourante obtienne le chantier et que celui-ci ne soit pas reporté à octobre. Quoi qu'il en soit, toutes ces considérations au sujet des éventuelles pertes économiques n'ont qu'une importance très limitée en l'espèce, compte tenu de la mauvaise foi qualifiée de la recourante.²¹

d) Du point de vue de l'intérêt public à la protection de l'environnement et de la nature, il faut relever ce qui suit. La commune, en tant qu'autorité de surveillance des lieux d'extraction de matériaux situés sur son territoire, doit veiller en particulier au respect des prescriptions d'exploitation et de l'obligation de rétablir un état naturel (art. 34 a. 1 OC²²). Elle veille à ce que les abus soient rapidement corrigés, le cas échéant sous commination d'exécution par substitution (art. 34 a. 2 OC). Selon l'art. 21 al. 4 OPE²³, l'OED exige le remblayage d'une fouille avec des matériaux de même qualité lorsque l'extraction a été entreprise sans autorisation ou en violation d'une telle autorisation. Le maintien sur place des matériaux extraits et déjà concassés est indéniablement de nature à contribuer, le cas échéant, à la remise à l'état conforme telle qu'elle est exigée par les prescriptions susmentionnées. Il faut relever aussi que le montant des sûretés aux fins de l'exécution de l'obligation de rétablir un état naturel n'est pas élevé en l'espèce. Il se monte à 25'000 fr. seulement, selon l'autorisation du 9 décembre 1976, modifiée le 29 novembre 1977.

e) Au vu de l'ensemble de ce qui précède, la pesée des intérêts en présence ne laisse pas grande marge de manœuvre à la TTE. L'interdiction d'accès à la carrière se justifie à tous points de vue. A ce stade, aucune exploitation n'est désormais plus possible, compte tenu du dépassement des volume et périmètre autorisés. Autrement dit, il serait contraire à l'ordre public de permettre à la recourante de continuer toute forme d'exploitation commerciale, même indépendamment d'un éventuel nouveau minage. De plus, le maintien sur place des matériaux déjà concassés s'impose, au-delà de la problématique de l'enrichissement illégitime, car il est en lien direct, le cas échéant, avec la remise en état. Face à l'ampleur très vraisemblable du dépassement des volume et périmètre autorisés, l'intérêt

²¹ JAB 1994 p. 303, consid. 4; JAB 1993 p. 203, consid. 5

²² ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions, OC, RSB 721.1

²³ ordonnance cantonale du 24 mars 1999 sur la protection des eaux, OPE, RSB 821.1

commercial de la recourante ne fait pas le poids. Les dommages éventuels causés à l'employé de la recourante travaillant dans la carrière, aussi regrettables soient-ils, ne permettraient toutefois pas à eux seuls de justifier l'accès à la carrière. Etant donné que la recourante a fait savoir et montré qu'elle ne voulait pas se conformer aux interdictions d'exploiter, l'autorité de police des constructions était tenue de prendre une mesure supplémentaire. Au vu de l'ensemble de ce qui précède, la décision incidente de la commune consistant à interdire physiquement à la recourante l'accès à la carrière au moyen de scellés ne peut pas être considérée comme disproportionnée, elle doit être confirmée. Le recours est rejeté. Par surabondance, la TTE relève ci-dessous d'autres manquements encore, qui touchent non plus l'exploitation elle-même, mais la manière dont elle est gérée. L'accumulation de ces dysfonctionnements justifie également l'arrêt de l'exploitation et l'interdiction d'accès à la carrière, le cas échéant aux fins de garantir leur cessation. L'énumération ne se prétend pas exhaustive.

5. Sécurité, protection de l'environnement

a) La recourante conteste que le site pose des problèmes de sécurité, et ce même dans le secteur qui a fait l'objet du minage en août 2016. L'OED n'est pas du même avis (cf. I. 11 ci-dessus), il relève notamment l'existence de pierres et de matériaux menaçant de s'effondrer. Il étaye ses dires de façon convaincante au moyen de photographies. Cette situation n'a pas empêché la recourante de continuer l'exploitation, mettant en danger son employé, alors même que la chargeuse n'était pas équipée d'une cabine sécurisée (cf. art. 80 OTConst²⁴, spéc. al. 3). Par ailleurs, la photographie n° 3.1 du bordereau de la recourante du 24 juillet 2017, prise par son mandataire "lors de sa vision locale du 18 juillet 2017", montre au sol un amas de roches assez grosses qui en était absent sur les photographies comparables antérieures; on y voit aussi que le bord supérieur de la falaise n'est en grande partie plus présent.²⁵ La portion manquante correspond précisément à l'un des secteurs désignés comme étant à risque par l'OED. Les éléments qui précèdent peuvent être interprétés sous deux angles: soit, en dépit de ce que la recourante prétendait, le risque de chute de pierres s'est réalisé; soit les roches ont été volontairement détachées

²⁴ ordonnance du 29 juin 2005 sur la sécurité et la protection de la santé des travailleurs dans les travaux de construction, OTConst, RS 832.311.141

²⁵ comparer p. ex. avec les photos figurant dans la prise de position de l'OED, prises le 17 mai 2017, et avec la photo non numérotée produite par la recourante le 5 juillet 2017

de la paroi, ce qui signifierait que l'exploitation a continué et que la recourante ne voulait pas se contenter, pendant dans la présente procédure, de livrer les matériaux déjà concassés, contrairement aux propos tenus. Les deux hypothèses tendent à confirmer le bien-fondé de la décision attaquée. Au vu de l'ensemble du dossier, la recourante traite la question de la sécurité de façon négligente. A plusieurs reprises entre 2000 et 2010, l'ASGB a recensé des glissements ou chutes de pierres.²⁶ La recourante va jusqu'à prétendre, par l'intermédiaire de la personne chargée du minage, que la projection de blocs de pierre jusqu'à 300 m lors de minages est tout à fait normale, en passant sous silence la proximité de la route cantonale.²⁷

b) Selon l'OED, l'explosion due au minage a mis au jour des déchets de chantier entreposés illégalement. La documentation photographique au dossier confirme notamment la présence de béton ainsi que de morceaux de tuiles, céramique, ciment, mélangés à d'autres matières minérales (terre, gravier). Il est interdit de stocker définitivement les déchets ailleurs qu'en décharge contrôlée (art. 30e al. 1 LPE²⁸). Les déchets de chantier minéraux sont des déchets (art. 13 let. b OD²⁹). Les mélanger à de la terre ou du gravier ne les rend pas aptes à être stockés ailleurs qu'en décharge contrôlée (art. 10 OTD³⁰). La recourante n'est pas au bénéfice d'une autorisation de décharge. Au contraire, les charges assortissant les autorisations d'extraction précisent notamment que tout dépôt de déchets de construction est interdit.³¹

La documentation photographique montre également que plusieurs tonneaux susceptibles de contenir des carburants sont déposés sur de simples palettes de bois. Cette situation est contraire à l'art. 22 al. 2 LEaux³², selon lequel la prévention, la détection facile et la rétention des fuites doivent être garanties. Les charges assortissant les autorisations d'extraction précisent notamment que les tonneaux de carburants doivent être placés dans des

²⁶ rapport d'inspection du 7 juillet 2016, ch. 2.07 et 2.09

²⁷ dossier communal p. 30, Extrait de la 3^e séance du Conseil municipal du 13 février 2017

²⁸ loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, LPE, RS 814.01

²⁹ ordonnance du 11 février 2004 sur les déchets, OD, RSB 822.11

³⁰ ordonnance fédérale du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets, OTD, RS 814.600

³¹ autorisation du 9 décembre 1976, conditions générales ch. 6; autorisation du 21 août 1995, ch. 1.

³² loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, LEaux, RS 814.20

bassins d'acier.³³ L'ASGB avait relevé ce manquement lors de sa visite en 2016 et enjoint la recourante d'y remédier.³⁴ Cet ordre n'a pas été suivi d'effets.

Les éléments qui précèdent montrent que l'exploitation met en danger l'environnement. L'interdiction d'accéder à la carrière se justifie pour éviter le dépôt de déchets supplémentaires. La commune devra instruire la question de savoir quelles sont les mesures à prendre et dans quel délai pour éviter le cas échéant que des liquides de nature à polluer le sol ne s'y répandent.

c) Le périmètre autorisé est à l'évidence dépassé. La nature forestière ou non, de tout ou partie des secteurs non autorisés, est déterminante quant aux mesures de rétablissement de l'état conforme à la loi à ordonner le cas échéant en dehors du périmètre autorisé. Il incombera à l'OFOR, respectivement à la division forestière, de constater la nature forestière ou non des secteurs concernés et, dans l'affirmative, de prendre les mesures nécessaires (art. 50 al. 2 LFo³⁵; art. 1 al. 1 et 2 et art. 63a OC Fo). Dans la négative, il reviendra le cas échéant à la commune, notamment en application de l'art. 62 RC³⁶ (les surfaces excavées et/ou privée de végétation en dehors du périmètre autorisé font partie de la zone protégée "prairies maigres" définie dans cette disposition), de décider le cas échéant des mesures de rétablissement de l'état conforme. Par ailleurs, toutes les autorités doivent prendre l'art. 21 al. 4 OPE en considération, pour autant que l'application doive en être coordonnée avec les mesures à ordonner.

6. Frais et dépens

a) Les frais de procédure sont perçus sous la forme d'un émolument forfaitaire. Un émolument supplémentaire peut être perçu pour les enquêtes particulières, les expertises ou d'autres mesures d'instruction (art. 103 al. 1 LPJA). Un émolument forfaitaire de 200 à 4'000 fr. est perçu pour les décisions sur recours dans des affaires de justice administrative (art. 19 al. 1 en relation avec art. 4 al. 2 et 3 OE mo³⁷).

³³ autorisation du 9 décembre 1976, conditions générales ch. 5; autorisation du 21 août 1995, ch. 1.

³⁴ rapport d'inspection du 7 juillet 2016, ch. 4.02

³⁵ loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991, L Fo, RS 921.0

³⁶ règlement de construction de la commune de Vauffelin du 3 décembre 1990

³⁷ ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale, OE mo, RSB 154.21

Selon la pratique de la TTE, les frais de la procédure sont fixés à 800 fr. Les frais de la procédure de recours sont mis à la charge de la partie qui succombe, à moins que le comportement d'une partie au cours de la procédure permette une répartition différente ou qu'il soit justifié par des circonstances particulières de ne pas percevoir de frais (art. 108 al. 1 LPJA). Seul le dispositif de la décision du 8 juin 2017 est attaquant, à l'exclusion des considérants.³⁸ En l'espèce, les motifs énoncés par l'autorité de première instance pour justifier la fermeture de la carrière sont complétés par la TTE. La recourante est néanmoins succombante.

La participante d'office à la procédure n'a pas pris de conclusions formelles, elle ne peut donc ni succomber ni obtenir gain de cause. Par conséquent, elle n'assume pas de frais de procédure.³⁹ La question de savoir si elle est atteinte dans ses intérêts pécuniaires au sens de l'art. 108 al. 2 LPJA peut rester indécise.

b) La recourante n'a pas droit à des dépens étant donné qu'elle succombe (art. 108 al. 3 LPJA).

La participante d'office à la procédure est une collectivité publique au sens de l'art. 2 al. 1 let. b LPJA. Les autorités au sens de cette disposition n'ont en règle générale pas droit au remboursement de leurs dépens en procédure de recours (art. 104 a. 4 LPJA). Il en va autrement si elles sont impliquées dans la procédure de façon analogue à une personne privée, notamment en tant que maître d'ouvrage ou en tant que propriétaire du bien-fonds sur lequel porte une demande de permis de construire.⁴⁰ En l'occurrence, la participante d'office à la procédure n'a de toute façon pas droit à des dépens car elle n'a pas pris de conclusions formelles.⁴¹

La représentante de la commune produit une note de frais en invoquant que le temps requis pour le traitement de l'affaire, l'importance du litige pour la clientèle et la complexité de celui-ci sont grands. La commune n'a en règle générale pas droit au remboursement de ses dépens, à moins qu'elle ne soit impliquée dans la procédure comme une personne privée, ce qui n'est pas le cas dans la présente cause (art. 104, al. 4 en relation avec art. 2,

³⁸ Benoît Bovay, Procédure administrative, 2015, p. 344 s.

³⁹ Merkli / Aeschlimann / Herzog, art. 108 n. 3

⁴⁰ jugement du Tribunal administratif (JTA) 2015/237 du 23 septembre 2015, consid. 4.1

⁴¹ Merkli / Aeschlimann / Herzog, art. 108 n. 13

al. 1, lit. b LPJA). Sur la base de l'art. 104 al. 4 LPJA, les dépens ne sont remboursés qu'à titre exceptionnel. Le remboursement exige des circonstances particulières, par exemple l'existence d'une affaire spécialement complexe⁴² ou d'autres motifs empêchant la commune de défendre ses intérêts à moins de recourir aux services d'un avocat.⁴³ Dans la plupart des cas, l'autorité qui statue dans le cadre de ses attributions est réputée être raisonnablement en mesure de défendre son point de vue dans la procédure de recours qui fait suite à sa propre décision.⁴⁴ La qualification d'affaire particulièrement complexe n'est pas acquise du seul fait d'un nombre élevé de griefs.⁴⁵ Jusqu'à présent, le Tribunal administratif n'a encore jamais reconnu l'existence de circonstances particulières (position de personne privée mise à part).⁴⁶ Il a même rejeté en principe la quérulence comme motif de remboursement, tout en réservant par exemple l'hypothèse où plusieurs recourants isolés impliqueraient intentionnellement une commune dans un grand nombre de procédures, de sorte que les ressources de celle-ci ne suffiraient pas à y faire face.⁴⁷

En l'espèce, l'affaire a pu présenter quelques difficultés en première instance. Des circonstances inhabituelles et l'attitude rénitente de la recourante n'ont certes pas facilité la tâche de l'autorité de police des constructions. Cependant, au stade de la présente procédure de recours, l'affaire ne peut pas être qualifiée de spécialement complexe.⁴⁸ La tâche de la commune a consisté à formuler deux prises de position et trois courriers accompagnés de quelques pièces justificatives. D'un point de vue objectif, le recours n'a pas projeté la commune dans une situation de blocage nécessitant impérativement les services d'une avocate et justifiant le remboursement des frais y relatifs.⁴⁹ Les motifs du recours, même s'ils sont de toute évidence infondés, ne peuvent pas être considérés comme relevant d'un procédé déloyal.⁵⁰ En définitive, faute de circonstances particulières, la commune n'a pas droit à des dépens.

⁴² Markus Müller, *Bernische Verwaltungsrechtspflege*, 2^e éd., 2011, p. 240; Ruth Herzog / Michel Daum, *Die Umsetzung der Rechtsweggarantie im bernischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege*, in JAB 2009 p. 1 ss, spéc. 23, et référence aux travaux préparatoires

⁴³ JTA 2014/141 du 4 juillet 2014, consid. 3

⁴⁴ JAB 2015 p. 581, consid. 7.3

⁴⁵ JTA 2014/50 du 12 février 2015, consid. 3.3

⁴⁶ JAB 2015 p. 581, consid. 7.3; JAB 2014 p. 544, consid. 7.2; JTA 2014/254 du 18 mai 2015, consid. 6; 2014/50 du 12 février 2015, consid. 3.3; 2014/758 du 5 décembre 2014, consid. 4.2; 2014/2 du 21 novembre 2014, consid. 6.2; 2014/141 du 4 juillet 2014, consid. 3; 2013/92 du 12 février 2014, consid. 8.2

⁴⁷ JAB 2015 p. 581, consid. 7.3

⁴⁸ JTA 2013/92 du 12 février 2014, consid. 8.2

⁴⁹ JTA 2014/254 du 18 mai 2015, consid. 6

⁵⁰ JTA 2014/50 du 12 février 2015, consid. 3.3

III. Décision

1. Le recours des 16 juin et 10 juillet 2017 est rejeté. La décision du 8 juin 2017 est confirmée.
2. Les frais de la procédure sont mis à la charge de la recourante à raison de 800 fr. La facture lui sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.
3. Il n'est pas alloué de dépens.

IV. Notification

- Maître B._____, par courrier recommandé
- Maître C._____, par courrier recommandé
- Maître D._____, par courrier recommandé
- Office des eaux et des déchets, Service juridique, par courrier interne
- Office des eaux et des déchets, Section déchets, sol, matières premières, par courrier interne
- Office des forêts, Division forestière du Jura bernois, Pierre-Pertuis 7, case postale 54, 2710 Tavannes
- Office des forêts, Division Services spécialisés et ressources, Laupenstrasse 22, 3011 Berne

- Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, Unité francophone, pour information
- Tribunal régional Jura bernois-Seeland, pour information
- Ministère public régional du Jura bernois-Seeland, 2740 Moutier, avec en annexe la décision incidente de l'Office juridique du 17 août 2017

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

Barbara Egger-Jenzer
Conseillère d'Etat