

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 dans la mesure où il est recevable et où il n'est pas devenu sans objet (JTA 2017/152 du 26.2.2018).

OJ n° 120/2017/6

Berne, le 28 avril 2017

en la cause liée entre

Monsieur A. _____
recourant

représenté par Me B. _____

et



Commune mixte de Petit-Val, Derrière les Hôtas 23, 2748 Souboz

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

en ce qui concerne la décision de la commune mixte de Petit-Val du 23 décembre 2016 (jardin; arrêt des travaux)

I. Faits

1. Le recourant a déposé le 8 mars 2016 une demande de permis de construire notamment pour la rénovation des bâtiments L'O. _____ n°s C. _____ et D. _____, sis sur la parcelle n° E. _____ de la commune de Petit-Val. Le projet prévoit en outre le remodelage du jardin attenant au bâtiment n° C. _____ en quatre modules symétriques,

ainsi que l'aménagement de diverses installations (en particulier construction d'un mur en pierres sèches, pose d'une paroi coupe-vent en bois). La parcelle en question est située hors de la zone à bâtir. Le bâtiment n° C._____ (ancienne ferme ou habitation à vocation hôtelière, puis restaurant) figure au recensement architectural comme digne de protection. La parcelle est en outre partie intégrante de l'ensemble bâti F._____.

Le Service des monuments historiques du canton de Berne (SMH) a remis un rapport le 3 mai 2016, par lequel il propose l'octroi du permis, assorti de charges. Une séance a eu lieu sur place le 10 mai 2016 en présence de représentants de l'OACOT et du SMH. Le 25 mai 2016, le recourant a déposé une demande de début anticipé des travaux. Par décision du 2 juin 2016, la commune a autorisé le début anticipé des travaux à réaliser au bâtiment n° C._____ ; elle a réservé les charges du rapport du SMH du 3 mai 2016 et les conditions du rapport de l'OACOT à venir.

2. Par courriel du 21 novembre 2016, la commune a fait savoir au recourant son intention de rendre une décision d'arrêt des travaux au motif que les charges du SMH n'ont pas été respectées, à savoir qu'aucun plan n'a été remis à ce service notamment quant aux détails d'aménagement du jardin.

Dans sa prise de position du 22 novembre 2016, l'OACOT a considéré qu'il n'était pas possible d'accorder une dérogation pour construction hors de la zone à bâtir, principalement au motif que les aménagements projetés aux abords du bâtiment n° C._____ induisent la disparition du caractère et de l'identité de cette ancienne ferme/auberge jurassienne, ainsi que de son milieu rural et naturel intact.

Par courriel du 21 décembre 2016, la commune a annoncé au recourant que la décision d'arrêt des travaux s'agissant du jardin interviendrait deux jours plus tard.

3. Par décision du 23 décembre 2016, la commune a statué que les travaux d'aménagement du jardin sis au sud du bâtiment n° C._____ doivent être arrêtés avec effet immédiat.

4. Par écriture du 1^{er} février 2017, le recourant a interjeté recours auprès de la TTE¹ contre la décision du 23 décembre 2016. Il conclut à l'annulation de cette décision, à l'octroi de l'effet suspensif, à la tenue d'une inspection des lieux et à la remise de tous les rapports établis par la commune et d'autres autorités. Le recourant fait valoir en substance que la décision d'arrêt des travaux est contraire au droit, au motif qu'il est au bénéfice d'une autorisation de début anticipé des travaux qui inclut l'aménagement du jardin. Il estime n'avoir pas violé les charges et conditions assortissant cette autorisation. Le recourant invoque une violation de son droit d'être entendu, du fait que le rapport de l'OACOT du 22 novembre 2016 ne lui a été remis que le 6 janvier 2017; il craint par ailleurs que d'autres rapports ne lui aient pas été remis. Le recourant est d'avis que le SMH et non l'OACOT est compétent en ce qui concerne le bâtiment n° C. _____ y compris le jardin, et il conteste en outre le contenu du rapport du 22 novembre 2016.

5. Dans sa prise de position du 28 février 2017, l'OACOT conclut au rejet du recours. Il fait valoir que, indépendamment du degré de protection d'un ouvrage situé hors de la zone à bâtir ou des discussions menées préalablement à une demande de permis de construire, c'est à lui qu'il revient de décider si un projet peut bénéficier d'une dérogation pour construction hors de la zone à bâtir. L'OACOT ajoute qu'il se met temporairement en retrait dans la mesure où le SMH est obligé d'assurer un accompagnement étroit dans la procédure d'octroi du permis et pour autant que les deux services partagent le même avis sur les possibilités d'aménagement. Il relève que la commune a octroyé sans son accord l'autorisation de début anticipé début juin 2016 et qu'il n'a eu connaissance de celle-ci que le 21 novembre 2016. L'OACOT précise avoir constaté, lors d'une visite en avril déjà, que des travaux étaient en cours à l'intérieur du bâtiment.

6. Dans sa prise de position du 2 mars 2017, le SMH conclut à la confirmation de la décision attaquée. Il estime que l'arrêt des travaux aurait dû concerner l'ensemble du projet. Il est d'avis que les conditions pour autoriser le début anticipé des travaux n'étaient pas réunies le 2 juin 2016 et ne le sont toujours pas. Le SMH précise en particulier qu'il n'a approuvé ni planification de détail ni échantillons et que, par conséquent, le classement formel par contrat, qui conditionne l'octroi de la dérogation par l'OACOT, fait défaut. Le

¹ Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie

SMH déplore n'avoir été informé par la commune ni de l'autorisation de début anticipé, ni de la décision d'arrêt des travaux. Il relève aussi n'avoir eu connaissance d'aucun des rapports requis par l'autorité d'octroi du permis, en particulier celui du responsable des jardins historiques, qui pourrait déterminer l'approbation du SMH ainsi que l'étendue de l'éventuel classement du bien.

7. Dans sa prise de position du 14 mars 2017, la commune relève que la séance informelle du 10 mai 2016 a permis de définir les principaux axes en vue de l'obtention d'une dérogation pour construction hors de la zone à bâtir, à savoir: aménagement du jardin en collaboration avec le SMH, transformations du bâtiment principal n° C. _____ en collaboration avec le SMH, et modification des ouvertures de l'annexe n° D. _____ d'entente avec l'OACOT. La commune précise qu'elle a octroyé l'autorisation de début anticipé sous certaines conditions. Elle expose que le recourant a construit des murs en béton en vue d'y aménager un jardin français, style peu courant dans la campagne mais que l'on trouve parfois dans de plus grandes localités. Elle déclare cependant laisser le soin au SMH de prendre position quant aux aménagements déjà réalisés et aux éventuelles modifications qu'il y aura éventuellement lieu d'exécuter.

8. Par décision incidente du 10 mars 2017, l'Office juridique, qui conduit les procédures de recours pour le compte de la TTE², a rejeté la requête du recourant tendant à l'octroi de l'effet suspensif.

II. Considérants

1. Recevabilité

Conformément à l'art. 49 al. 1 LC³, les décisions en matière de police des constructions peuvent être attaquées par voie de recours administratif auprès de la TTE. Le recourant en

² 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

³ loi du 9 juin 1985 sur les constructions, LC, RSB 721.0

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.

La décision attaquée ne concerne que les travaux d'aménagement au jardin sis au sud du bâtiment n° C._____. Les travaux de rénovation du bâtiment n° C._____ lui-même, comprenant un changement d'affectation, ont également déjà commencé, mais ne sont pas objet de la décision attaquée. Par conséquent, ils ne sont pas non plus objet de la présente procédure. Dans sa prise de position du 14 mars 2017, la commune relève que le recourant a établi un cahier des charges pour les transformations du bâtiment principal, lequel n'a pas encore obtenu l'aval du SMH. Cela signifierait, comme le relève le SMH dans sa prise de position du 2 mars 2017, que la commune devrait faire arrêter les travaux également en ce qui concerne le bâtiment, conformément à son devoir de police des constructions. Il incombera à la commune d'entreprendre une procédure à cet égard.

2. Arrêt des travaux

Aux termes de l'art. 46 al. 1 LC, si un maître d'ouvrage exécute un projet de construction sans permis de construire, l'autorité compétente de la police des constructions ordonne l'arrêt des travaux; cette décision est immédiatement exécutoire. En outre, l'autorité peut prendre toute mesure nécessaire – y compris prononcer l'arrêt des travaux – si des constructions ou des installations, même non soumises à l'octroi d'un permis de construire, perturbent l'ordre public ou sont de toute autre manière contraires aux dispositions légales, et ce notamment dans l'intérêt de la protection des sites, du paysage ou de l'environnement (art. 1b al. 3 LC, art. 45 al. 2 let. c LC). Dans la première hypothèse, l'arrêt des travaux est soumis à la condition, non mentionnée expressément mais allant de soi, que le projet de construction en voie d'exécution nécessite l'obtention d'un permis de construire. Si c'est le cas, il y a alors illégalité formelle, laquelle suffit pour le prononcé d'une décision d'arrêt des travaux. La question de savoir dans quelle mesure les travaux pourront être autorisés n'a pas à être examinée à ce stade. Si l'autorité de police des constructions constate que des travaux nécessitent un permis, elle est obligée de les faire cesser, elle n'a aucune marge d'appréciation à cet égard.⁴ L'arrêt des travaux constitue une mesure provisionnelle. Celle-ci tend à sauvegarder un intérêt protégé par la loi et qui paraît me-

⁴ Aldo Zaugg / Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4^e éd., tome I, Berne 2013, art. 46 n. 6

né. 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 ou de l'aménagement 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.⁵

3. Autorisation de début anticipé des travaux

a) Le recourant fait valoir qu'il est au bénéfice d'une autorisation de début anticipé des travaux entrée en force. Il prétend en substance avoir obtenu l'accord tacite du SMH, dès lors qu'il lui a annoncé par courriel vouloir débiter les travaux le 8 août 2016, sans susciter de réaction de ce service.

b) La commune a octroyé l'autorisation de début anticipé des travaux en se fondant expressément sur l'art. 39 DPC⁶. La décision avait pour objet la réhabilitation et la restauration du bâtiment L'O. _____ n° C. _____. Selon le considérant 2, "seul l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire ne s'est pas encore prononcé de manière définitive". Le considérant 4 précisait que "le début anticipé des travaux peut être accepté pour ce qui concerne les travaux à réaliser au bâtiment n° C. _____. Le dispositif a la teneur suivante⁷:

"Une autorisation de début anticipé des travaux est accordée uniquement pour l'objet cité en titre, aux conditions contenues dans la présente.

Conditions et charges

Celles contenues dans:

(...)

- Le rapport technique du 3 mai 2016 du SMH et ses conditions.

⁵ Zaugg / Ludwig, art. 46 n. 6b

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

⁷ Les parties en gras figurent telles quelles dans la décision attaquée.

Demeurent réservées les conditions du rapport de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire.

Autres conditions à respecter:

(...)

Ces conditions et charges font partie intégrante de la présente autorisation."

c) La règle est que la réalisation des projets soumis à l'octroi d'un permis de construire ne peut commencer que lorsque la décision portant sur le permis et les autres autorisations nécessaires ou sur l'autorisation globale est entrée en force (art. 1a al. 3 LC, 1^e phr.). L'autorité d'octroi du permis de construire peut s'en écarter à certaines conditions strictes. Elle peut autoriser le commencement des travaux dès l'expiration du délai d'opposition, pour autant que l'issue de la procédure ne puisse pas les influencer (art. 35e LC, art. 39 al. 1 DPC). Si le projet doit être examiné par plusieurs autorités, celles-ci doivent toutes autoriser le début anticipé des travaux (art. 39 al. 2 DPC). L'institution de l'autorisation anticipée est limitée essentiellement à deux types de cas. Elle peut entrer en considération si seuls des points secondaires du projet (p. ex. des charges d'exploitation) sont encore indécis, elle peut également être envisagée pour les parties du projet qui sont non contestées.⁸

En l'espèce, la commune n'a pas requis l'autorisation des autres autorités compétentes au sens de l'art. 39 al. 2 DPC, elle a octroyé seule l'autorisation de début anticipé des travaux. La séance du 10 mai 2016, que la commune elle-même qualifie d'informelle, ne vaut pas autorisation au sens de la disposition précitée, et ce même si des représentants de l'OACOT et du SMH étaient présents. En effet, la commune n'a tenu qu'une note interne sommaire de cette séance, qu'elle n'a pas soumise aux participants à la séance. Ceux-ci n'ont pas été en mesure de se prononcer à ce sujet, la note ne vaut donc pas même procès-verbal (cf. aussi art. 34 DPC par analogie). La commune n'a pas non plus informé l'OACOT et le SMH de la requête de début anticipé du 25 mai 2016 et ne leur a pas notifié l'autorisation du 2 juin 2016. L'OACOT n'a appris l'existence de cette dernière que le 21 novembre 2016 et le SMH à mi-décembre 2016. Ces vices de procédure sont graves. Ils le sont d'autant plus que matériellement, le dossier ne montre pas que seuls des points secondaires ou non contestés du projet étaient touchés.

⁸ Zaugg / Ludwig, art. 35e n. 1

La violation de règles importantes de procédure peut avoir pour effet la nullité de l'acte juridique. Par celle-ci, l'acte est censé avoir été inexistant dès son origine.⁹ La nullité ne sera toutefois admise que dans la mesure où l'irrégularité est particulièrement grave et facilement reconnaissable, et à condition que la sécurité du droit n'en soit pas sérieusement menacée.¹⁰ Une irrégularité est considérée comme facilement reconnaissable si elle saute aux yeux d'une personne normalement cultivée, mais sans formation juridique.¹¹ En l'espèce, l'art. 39 al. 2 DPC est clair, toutes les autorités impliquées dans une procédure doivent autoriser le début anticipé des travaux. De plus, selon l'art. 25 al. 2 LAT¹², tous les projets de constructions hors de la zone à bâtir (qu'ils soient conformes ou non à l'affectation de la zone) nécessitent une autorisation ou une approbation de la part de l'autorité cantonale compétente, en l'occurrence l'OACOT (art. 84 al. 1 LC et art. 108a OC¹³). En 1985 déjà¹⁴, le Tribunal fédéral (TF) était d'avis que non seulement les communes, mais également les administrés devaient connaître cette règle (à l'époque applicable seulement en matière de dérogation) et, indépendamment de l'attitude de la commune, se comporter en conséquence. Partant, il a jugé que l'autorisation de construire hors de la zone à bâtir délivrée par la seule commune ne peut pas déployer d'effet et n'acquiert aucune validité, vu l'importance de la règle de l'art. 25 al. 2 LAT. Le TF a qualifié cette autorisation de nulle, puisqu'après coup non plus, l'autorité (cantonale) compétente n'a pu considérer le projet comme conforme au droit.¹⁵ La pratique bernoise avait repris cette jurisprudence et précisait que les communes ne sont jamais compétentes en matière de dérogation au titre de la construction hors de la zone à bâtir¹⁶ – la règle s'étant entretemps étendue aux projets conformes à l'affectation de la zone.¹⁷ Etant donné qu'une autorisation de début anticipé des travaux déploie par principe les mêmes effets juridiques que l'octroi du permis de construire, dans la mesure où la réalisation du projet peut commencer en tout cas en ce qui

⁹ Pierre Moor / Etienne Poltier, *Droit administratif* vol. II, 3^e éd., 2011, p. 364 s.

¹⁰ ATF 130 II 366, cons. 3.2; Thomas Merkli / Arthur Aeschlimann / Ruth Herzog, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, 1997, art. 49 n. 55 ss

¹¹ Merkli / Aeschlimann / Herzog, art. 49 n. 55

¹² loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, LAT, RS 700

¹³ ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions, OC, RSB 721.1

¹⁴ ATF 111 Ib 213, consid. 5a et 6a

¹⁵ ATF 111 Ib 213, consid. 5b

¹⁶ Direction des travaux publics du canton de Berne, *La construction hors de la zone à bâtir - La pratique de l'Office de l'aménagement du territoire fondée sur les législations fédérale et cantonale*, juin 1989, p. 90

¹⁷ Sur l'ensemble de la question de la nullité, cf. décision de la TTE "120 2015 43" du 14 février 2017, à consulter dans la banque de données <http://www.bve-entscheide.apps.be.ch/tribunapublikation/?locale=fr>

concerne les aspects autorisés, il faut partir de l'idée que la décision de l'OACOT est obligatoire, sur la base de l'art. 25 al. 2 LAT, en matière de début anticipé également.

Néanmoins, il n'est pas nécessaire de trancher la question de la nullité formelle de l'autorisation du 2 juin 2016. En effet, selon le contenu de celle-ci interprété conformément aux règles de la bonne foi, le recourant ne devait pas commencer les travaux avant d'avoir obtenu l'aval de l'OACOT en particulier (cf. consid. 3d et 4 ci-dessous).

d) Dans les décisions, c'est formellement le dispositif qui est déterminant, soit la partie conclusive de l'acte, qui a pour portée de définir la situation juridique en cause.¹⁸ Les droits et devoirs prononcés à l'intention de l'administré sont censés en résulter clairement et de façon univoque. Si tel n'est pas le cas, le dispositif doit être interprété. Les considérants de la décision peuvent aider à sa compréhension. Il y a lieu en outre de tenir compte du régime juridique applicable, car il faut partir de l'idée que l'autorité, tenue d'appliquer le droit, n'a pas voulu prendre une décision qui s'en écarte. La manière dont le destinataire de la décision pouvait et devait raisonnablement comprendre celle-ci, en application du principe de la bonne foi, joue également un rôle important. Finalement, le dossier peut fournir des indications sur l'interprétation correcte à donner à la décision.¹⁹ Même si l'autorité a implicitement donné raison à l'administré dans sa motivation, ce dernier est tenu d'attaquer la décision si son dispositif lui donne formellement tort.²⁰

Le recourant est d'avis que l'autorisation de début anticipé des travaux recouvre également les travaux relatifs au jardin. Cette décision ne mentionne expressément les travaux relatifs aux extérieurs ni dans son dispositif ni dans ses considérants. Dans son titre, l'autorisation se réfère à la réhabilitation et à la restauration du bâtiment n° C._____ (cf. consid. 3b ci-dessus). Le dispositif a la teneur suivante: "Une autorisation de début anticipé des travaux est accordée uniquement pour l'objet cité en titre, aux conditions contenues dans la présente." En gras dans le dispositif, on lit que "demeurent réservées les conditions du rapport de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire". Dès le début du dossier, le bâtiment n° C._____, le bâtiment n° D._____ et les extérieurs ont été mentionnés séparément. C'est le cas notamment de la demande de permis, de la publication et du programme de procédure, qui requiert non seulement la dérogation au

¹⁸ Moor / Poltier, p. 705

¹⁹ Merkli / Aeschlimann / Herzog, art. 49 n. 4

²⁰ Benoît Bovay, Procédure administrative, 2015, p. 344 s.

sens de la LAT et le rapport du SMH, mais également le "rapport du responsable des jardins ICOMOS²¹". De plus, la rédactrice du rapport du SMH du 3 mai 2016 avait informé le recourant par courriel du 3 novembre 2015 que le recensement des jardins ICOMOS contenait une inscription désignant le jardin en question comme objet intéressant, raison pour laquelle le responsable susmentionné prévoyait une visite sur place afin de définir les éléments ou traces historiques d'intérêt qui subsisteraient. Selon la note sommaire relative à la séance du 10 mai 2016, le SMH était d'avis que la situation juridique des extérieurs n'était pas encore claire, puisqu'un contrat de classement devait encore être passé y compris pour le jardin – avis confirmé dans son rapport du 2 mars 2017. La demande du 25 mai 2016 relative au début anticipé des travaux est lapidaire. Elle porte sur "L'O. _____ n°s C. _____, D. _____, H. _____²²" et a la teneur suivante: "Suite à notre discussion sur place du 3 mai (sic; recte: 10 mai), nous vous demandons de nous autoriser les travaux envisagés non contestés. Le projet d'aménagement de la façade sud du bâtiment n° D. _____ sera modifié selon les propositions suggérées tout en observant nos besoins fonctionnels." Autrement dit, jusqu'à la demande du 25 mai 2016 et la décision du 2 juin 2016, les trois objets sis sur la parcelle n° E. _____ étaient toujours abordés distinctement dans les actes. Dans cette décision, la commune cite principalement le bâtiment n° C. _____, puis évoque brièvement le bâtiment n° D. _____ pour l'exclure de l'autorisation de début anticipé des travaux, mais ne dit mot des extérieurs. Au vu de l'ensemble de ce qui précède, il n'est pas évident d'emblée d'en déduire que la mention du bâtiment n° C. _____ inclurait obligatoirement l'autorisation de début anticipé des travaux pour le jardin, ce d'autant plus qu'à ce stade, aucun rapport au sujet du jardin ne figure au dossier. Quoi qu'il en soit, l'intention de la commune résulte clairement du dispositif et en ce sens, il doit être considéré comme juridiquement contraignant. Sachant qu'en définitive, la décision d'octroyer ou non le permis ne dépend pas d'elle, mais d'autorités cantonales, la commune a autorisé le début anticipé des travaux sous condition suspensive: l'autorisation ne sortit pas d'effets aussi longtemps que les conditions émises par l'OACOT ne sont pas connues. Sans vouloir valider la commune par rapport aux lacunes procédurales (cf. consid. 3c ci-dessus), on peut penser que dans son esprit, cette manière de faire permettait au recourant à tout le moins de gagner le temps qui s'écoulerait entre le moment où les autorités cantonales impliquées seraient en mesure de communiquer matériellement leurs approbations et celui où le permis de

²¹ Conseil international des monuments et des sites

²² Le bâtiment n° H. _____ est également objet de la demande de permis du 8 mars 2016 mais situé sur une autre parcelle.

construire entrerait formellement en force. Compte tenu du niveau de formation qui est le sien (Dr. A. _____, spécialiste en maisons et meubles authentiques²³), le recourant devait faire preuve de prudence dans l'interprétation de l'autorisation du 2 juin 2016. Faute de rapport concernant le jardin, il ne pouvait considérer les travaux y relatifs comme "non contestés" selon ses propres termes et, par conséquent, comme étant implicitement objets de cette autorisation. Si le recourant souhaitait que celle-ci soit précisée en sa faveur dans le sens où elle recouvre également les travaux au jardin, il lui incombait par exemple de déposer une demande de révision auprès de la commune (art. 56 al. 1 LPJA, 2^e phr.), qui n'aurait pu y faire droit qu'après avoir consulté toutes les autorités concernées.

Le recourant invoque avoir communiqué à la cheffe de la section Conseils techniques et conservations des sites construits du SMH, par courriel du 30 juin 2016, que l'entreprise générale proposait de commencer les travaux en date du 8 août 2016.²⁴ Le recourant ne peut rien tirer à son avantage de cet argument. Le SMH n'est pas autorité de police des constructions, seule la commune est habilitée à prononcer des mesures à ce titre, telles que par exemple l'interdiction de débiter des travaux²⁵. De plus, le contenu du courriel ne fait que mentionner une proposition de date.

En définitive, les travaux entrepris au jardin sont contraires au dispositif de la décision de début anticipé du 2 juin 2016.

4. Illicéité

a) Il n'est pas contesté que les travaux relatifs au jardin sont assujettis au régime du permis de construire, lequel n'a pas (encore) été octroyé (art. 46 al. 1 LC). De plus, au vu du considérant précédant, ils sont contraires à l'ordre public dans le sens où ils ne peuvent pas être considérés comme étant valablement au bénéfice d'une autorisation de début anticipé des travaux (art. 45 al. 2 let. c LC). Les travaux relatifs au jardin sont donc formellement illicites.

²³ dossier communal, p. 6

²⁴ pièce 29 du recours

²⁵ Zaugg / Ludwig, art. 46 n. 6a

b) La dérogation sur la base de l'art. 24d al. 2 LAT suppose, entre autres conditions, que l'aspect extérieur de la construction ou de l'installation demeure pour l'essentiel inchangé (art. 24d al. 3 let. b LAT). Le bâtiment n° C._____ étant situé à plus de 900 m d'altitude, il semble plausible que ses alentours se caractérisent notamment par un aspect rural, ce qui tendrait à être confirmé par la documentation photographique au dossier. Au sud du bâtiment, ils sont constitués de deux parties entourées d'un muret, le reste étant composé d'un verger. Faute de rapport relatif aux extérieurs, on ignore à ce jour quelle est la valeur du jardin. Quoi qu'il en soit, le verger constitue un objet protégé au sens de l'art. 532 E 10 RCC²⁶ (structure culturelle du paysage). Il faut relever que les premiers plans du 7 mars 2016 et les plans révisés du 14 décembre 2016 ne font pas état de grandes différences s'agissant de l'aménagement des extérieurs. Dans les deux cas, les deux parties entourées d'un muret sont reproduites symétriquement, formant ainsi quatre modules et empiétant de ce fait sur le verger. Les bordures en béton ont déjà été construites. Il n'est pas d'emblée évident que par les aménagements susmentionnés, les extérieurs puissent être considérés comme étant pour l'essentiel inchangés. Il en va de même par exemple des palissades de bois projetées de part et d'autre de la façade sud du bâtiment n° C._____. Le SMH relève dans son rapport du 2 mars 2017 qu'il n'a jamais approuvé ni autorisé aucun plan du recourant, en dépit des nombreuses affirmations exprimées par celui-ci dans son mémoire de recours. Le SMH ajoute que le rapport du responsable des jardins ICOMOS est nécessaire pour fonder son approbation ainsi que l'étendue de l'éventuel classement du bien mais qu'il n'en a pas connaissance. Dans son rapport du 22 novembre 2016, auquel renvoie celui du 28 février 2017, l'OACOT relève qu'il n'est pas possible d'accorder une dérogation. A ce stade, ces rapports vont dans le même sens, à savoir que la situation juridique des extérieurs n'est pas clarifiée à suffisance de droit ou que le projet actuel ne serait pas conforme aux prescriptions. En l'état, il est donc vraisemblable que les travaux relatifs aux extérieurs ne peuvent pas être considérés comme licites sur le plan matériel. Il est dans l'intérêt public que la situation de fait soit maintenue inchangée jusqu'à droit connu sur la demande de permis de construire. L'arrêt des travaux est justifié et la décision attaquée doit être confirmée. Le recours est rejeté sur ce point.

c) Le recourant fait valoir que la commune n'est pas habilitée à prononcer l'arrêt des travaux sur la base du rapport de l'OACOT du 22 novembre 2016, dès lors que ce service

²⁶ règlement communal de construction et plan de zones de protection du 27 avril 2015

n'a rendu qu'un rapport et non une décision susceptible de recours. Cet argument est infondé et ne remet pas en cause la décision attaquée. La commune est autorité de police des constructions (art. 45 al. 1 LC), et non l'OACOT. Elle peut s'adjoindre les services cantonaux spécialisés (art. 47 al. 3 DPC) mais elle seule est en mesure de prononcer l'arrêt des travaux.

d) Le recourant fait en outre valoir que l'OACOT ne serait pas compétent s'agissant du jardin. A son avis, toutes les parties présentes lors de la séance du 10 mai 2016 auraient convenu que le SMH est compétent pour le bâtiment n° C._____ y compris le jardin, alors que l'OACOT serait compétent pour le bâtiment n° D._____, dès lors que ce dernier ne figure pas au recensement architectural.

Ces affirmations sont erronées. Pour tous les projets sis hors de la zone à bâtir au sens de la LAT, c'est toujours l'OACOT qui statue (art. 84 al. 1 LC, 1^e phr., et art. 108a OC). Les autorités d'octroi du permis n'ont aucune marge de manœuvre à cet égard. Il incombe à l'OACOT de requérir les rapports officiels et les rapports techniques des autres services intéressés de l'administration cantonale (art. 84 al. 1 LC, 2^e phr.). Les rapports du SMH comptent notamment au nombre de ceux-ci.²⁷ En particulier, s'agissant d'un changement complet d'affectation au sens de l'art. 24d al. 2 LAT, l'OACOT doit requérir l'approbation du SMH (art. 84 al. 2a LC) et intégrer la position de celui-ci dans sa décision. On relèvera en passant que, dans le cas d'un changement complet d'affectation, le SMH ne doit donc pas seulement faire une proposition dans un rapport technique à l'intention de la petite commune comme il l'a fait le 3 mai 2016, mais il doit approuver ou non le projet dans un rapport officiel requis par l'OACOT. Toutes les prises de position confirment à juste titre que c'est l'OACOT qui octroie ou non la dérogation. L'OACOT doit de toute façon examiner les autres conditions prescrites à l'art. 24d LAT qui concernent d'autres critères que la protection du patrimoine, et statuer en conséquence. Les règles de compétence ne sont pas négociables. Le recours est infondé sur ce point également et ne remet pas en cause la décision attaquée.

²⁷ Aldo Zaugg / Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 3^e éd., tome II, Berne 2010, art. 84 n. 2

5. Autres griefs

a) Le requérant conclut à la tenue d'une inspection des lieux. Il conteste en outre le contenu du rapport de l'OACOT du 22 novembre 2016.

En tant que l'arrêt des travaux constitue une mesure provisionnelle, il n'y a pas lieu d'effectuer une inspection des lieux à ce stade. L'étude du dossier en l'état suffit à confirmer le bien fondé de l'arrêt des travaux (cf. notamment consid. 2 et 4b ci-dessus). Pour le surplus, étant donné que la procédure d'octroi du permis de construire est encore pendante, l'évaluation du rapport de l'OACOT serait prématurée. Le recours est rejeté sur ce point.

b) Le requérant invoque une violation de son droit d'être entendu au motif que le rapport de l'OACOT du 22 novembre 2016 ne lui a été remis que le 6 janvier 2017.

La commune a transmis ce rapport en même temps que sa décision d'arrêt des travaux du 23 décembre 2016. La question de savoir si la commune aurait dû le remettre plus tôt au requérant peut en l'occurrence rester indécise. En effet, le requérant n'a pas été empêché d'exercer ses droits. Si violation du droit d'être entendu il y a, elle a été réparée dans la présente procédure de recours.

Le requérant conclut finalement à ce que les rapports établis par la commune et d'autres autorités lui soient remis. Il n'y a à ce stade aucun rapport au dossier de la commune qui n'aurait pas été remis au requérant. Cette conclusion est sans objet.

6. Suite de la procédure

a) La commune écrit dans la décision attaquée que, dans le cadre d'une procédure d'octroi du permis de construire, il appartient au requérant de s'approcher des instances cantonales compétentes pour obtenir les rapports écrits en bonne et due forme. Le requérant conteste cette affirmation, il est d'avis qu'il incombe à l'autorité d'octroi du permis de coordonner la procédure.

En matière de coordination, les petites communes sont soumises aux règles de l'art. 2a al. 2 LC. Selon la lettre c de cette disposition, la commune traite sans délai les demandes de permis; une fois en possession des documents nécessaires (notamment les autres autorisations mentionnées à la lettre a), l'autorité d'octroi du permis rend sa décision dans les 30 jours. L'art. 2a al. 2 LC est une disposition d'application de l'art. 25a al. 2 let. c LAT, selon lequel l'autorité chargée de la coordination recueille les avis circonstanciés relatifs au projet auprès de toutes les autorités cantonales et fédérales concernées par la procédure. Autrement dit, c'est en effet à la commune qu'il appartient de conduire la procédure et de requérir les décisions nécessaires, en l'occurrence notamment celle de l'OACOT, qui inclura l'approbation du SMH. Les autorités compétentes pour rendre ces décisions ont d'ailleurs l'obligation de les remettre à la commune et non pas au requérant.²⁸ Le recourant pour sa part est soumis à l'obligation de collaborer au sens de l'art. 20 LPJA. Quiconque revendique un droit est tenu de collaborer à la constatation des faits y relatifs (al. 1). S'il refuse, la conclusion prise est déclarée irrecevable, à moins qu'un intérêt public n'en requière l'examen (al. 2). Concrètement, cela signifie que la commune devra fixer au recourant un délai raisonnable pour qu'il lui remette des plans modifiés selon les indications du SMH et de l'OACOT ou qu'il lui fasse savoir quels plans sont censés faire foi pour la suite de la procédure; à cette occasion, la commune pourra par exemple indiquer au recourant que sans nouvelles de sa part à cette date, sa demande sera tenue pour retirée. A réception de la réponse du recourant, la commune devra transmettre les plans désignés par celui-ci à l'OACOT pour décision (art. 19 DPC); elle a aussi la possibilité, si nécessaire, de fixer à ce service un délai à cet effet. En application de l'art. 84 al. 1 LC, 2^e phr., il incombera à l'OACOT notamment d'examiner dans quelle mesure il doit requérir le rapport du spécialiste responsable des jardins historiques. Les ordonnances de procédure émanant de la commune ou ses courriers remplissant cette fonction doivent être communiqués à tous les participants ou instances concernés.

b) La commune devra le cas échéant, en plus de l'octroi ou du refus du permis, statuer dans la même décision au sujet du rétablissement de l'état conforme à la loi. C'est elle, en tant qu'autorité de police des constructions, qui doit mener activement la procédure de rétablissement, en parallèle à la procédure d'octroi du permis. Il sera bien entendu indiqué, en l'occurrence, qu'elle sollicite le SMH aux fins de définir les modalités de l'éventuel rétablissement (art. 47 al. 3 DPC).

²⁸ Zaugg / Ludwig, art. 2a n. 10

c) En sa qualité de police des constructions, la commune devra également examiner sans délai dans quelle mesure il se justifie de faire arrêter les travaux s'agissant du reste du projet (cf. aussi consid. 1 ci-dessus).

7. 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 OEmo²⁹).

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). Le recourant n'obtient pas gain de cause, il assume les frais de procédure.

b) Le recourant, qui succombe, n'a pas droit à des dépens (art. 108 al. 3 LPJA).

III. Décision

1. Le recours du 1^{er} février 2017 est rejeté dans la mesure où il n'est pas sans objet.
La décision du 23 décembre 2016 est confirmée.
2. Les frais de procédure sont mis à la charge du recourant à raison de 800 francs. La facture lui sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.
3. Il n'est pas alloué de dépens.

²⁹ ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale, OEmo, RSB 154.21

IV. Notification

- Me B. _____, par courrier recommandé
- Commune mixte de Petit-Val, par courrier A
- Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), Unité francophone, par courrier A
- Service des monuments historiques, par courrier A
- Préfecture du Jura bernois, pour information

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

Barbara Egger-Jenzer
Conseillère d'Etat